



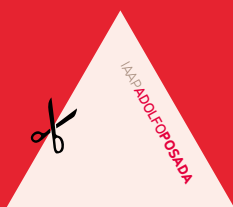
Instituto Asturiano de  
Administración Pública  
IAAP • ADOLFO POSADA

serie **C**<sub>2</sub>

NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS



RECOMENDACIONES PARA LA  
MEJOR TRAMITACIÓN DE LOS  
PROCEDIMIENTOS PARA LA  
ELABORACIÓN DE  
**DISPOSICIONES**  
DE CARÁCTER GENERAL  
EN LA ADMINISTRACIÓN  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS





ELABORACIÓN DE  
DISPOSICIONES  
DE CARÁCTER GENERAL



Documento elaborado por la comunidad de prácticas *“Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general e iniciativa legislativa”*, código 2016EP0957/1.

**Realizado por:**

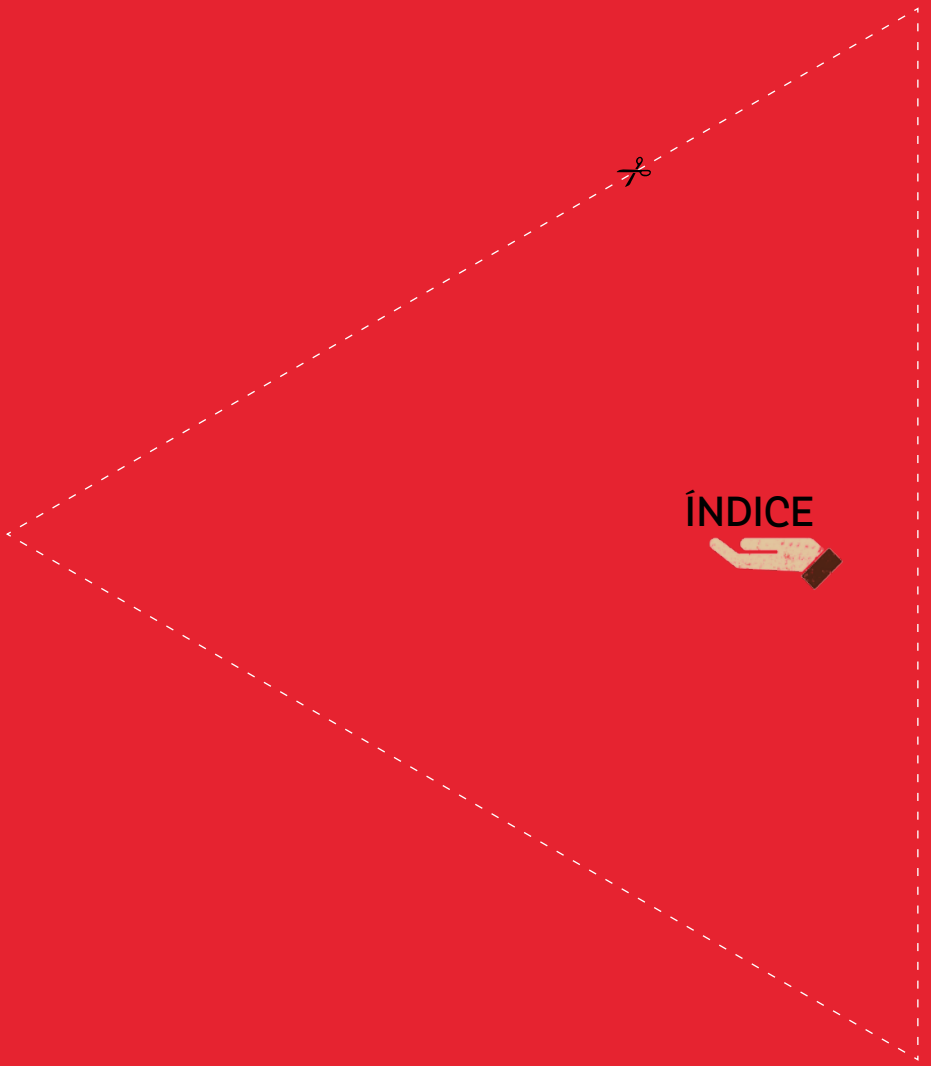
- Isidro Rodríguez, Pedro (Coordinador). Doctor en Derecho. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias.
- Baragaño Castaño, Juan Antonio. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias.
- Coto Segura, Fernando. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias.
- Díaz Ortiz, Francisco José. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo Técnico Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Fernández Arias, Luis Javier. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias.
- Fernández Presedo, Gustavo Marcelino. Licenciado en Derecho. Funcionario del Cuerpo de Gestión del Principado de Asturias.
- Lobo García, Luisa María. Licenciada en Derecho. Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias.

**Edita:** Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

**Promueve:** Gobierno del Principado de Asturias. Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

**Gestión editorial:** Ediciones Trabe SL // [www.trabe.org](http://www.trabe.org)

**Depósito Legal:** AS-00705-2016



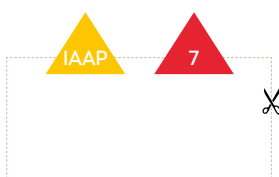
ÍNDICE



<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>1. DELIMITACIÓN</b> .....	13
1.1. Concepto de disposición general .....	14
1.2. Tipos de disposiciones generales a cuya elaboración resultan de aplicación estas recomendaciones: iniciativa legislativa (proyectos de ley) y ejercicio de la potestad reglamentaria por Consejo de Gobierno y por los Consejeros .....	15
<b>2. INICIACIÓN</b> .....	21
2.1. Memoria justificativa de adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y de la incidencia que habrá de tener esta en el marco normativo en que se inserte. ....	27
2.2. Memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución .....	28
2.3. Propuesta de texto articulado. ....	36
2.4. Tabla de vigencias .....	36
<b>3. TRAMITACIÓN</b> .....	37
3.1 Órgano competente .....	38
3.2 Información pública y trámite de audiencia. ....	38
3.3. Solicitud de informes preceptivos. ....	50
3.4. Informes no preceptivos de especial relevancia. ....	67
3.5. Informes singulares .....	71
<b>4. APROBACIÓN</b> .....	87
<b>5. RELACIÓN DE INFORMES DE CARÁCTER SECTORIAL</b> .....	91
5.1. En materia de administración local/régimen local .....	92
5.2. En materia de función pública .....	93
5.3. En materia de informática .....	93
5.4. En materia de seguridad pública y espectáculos .....	94
5.5. En materia de hacienda y economía. ....	96
5.6 En materia de educación. ....	98



5.7. En materia de servicios sociales y acción social . . . . .	99
5.8. En materia de salud y sanidad . . . . .	101
5.9. Otras áreas diversas de actividad . . . . .	103









# INTRODUCCIÓN

*“La validez es ausencia de nulidad y la nulidad, criatura del fraude y del absurdo, es creación del derecho positivo”.*

Jeremy Bentham; *Nomografía o el arte de redactar leyes*<sup>1</sup>

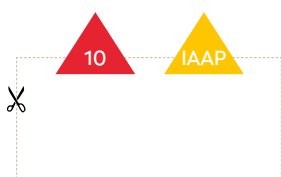
**E**l procedimiento específico para la elaboración de disposiciones de carácter general, o sea, anteproyectos de ley y las demás que resulten del ejercicio de la potestad reglamentaria, está expresamente excluido del ámbito del procedimiento administrativo común, tal y como señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia 15/1989, toda vez que está íntimamente relacionado con la potestad de autoorganización de las diversas administraciones públicas, como igualmente determinó el Tribunal Constitucional en la Sentencia 50/1999 al abordar las determinaciones del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992).

Es por ello que la Ley 30/1992 sólo recoge dos preceptos directos en relación con las disposiciones administrativas de carácter general, que son los ubicados en los artículos 51 y 52 de dicha norma, sobre jerarquía y competencia y publicidad e inderogabilidad singular, a los cuales cabe adicionar la determinación del artículo 62.2 sobre la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren el principio de jerarquía normativa.

Y es por ello que, en expresión de la mencionada potestad de autoorganización, el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito del Principado de Asturias esté regulado en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante, Ley del Principado 2/1995). Dicho procedimiento es el cauce formal para la elaboración de las disposiciones de carácter general dictadas por el Consejo de Gobierno y los Consejeros en el ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen atribuida, entendiendo por tal procedimiento el que comprende el conjunto de trámites que ha de seguirse hasta el momento inmediatamente anterior a la aprobación de la norma, ya sea ley (proyecto), reglamento o reglamento “menor”.

---

<sup>1</sup> Obra citada; edición conjunta del Boletín Oficial del Estado y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, con estudio preliminar de Virgilio Zapatero. Madrid, 2004; página 64.



En el ámbito de la Administración del Principado dicho procedimiento se encuentra regulado con carácter general en el capítulo V de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, ya citada, debiendo además tenerse en consideración otras normas de carácter sectorial con incidencia en la materia objeto de regulación, que más adelante se indicarán. Por su parte, el título VI (artículos 127 y siguientes) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), con vigencia a partir del 2 de octubre de 2016, se ocupa *“de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, y lo hace con carácter básico, según reza su disposición final primera, por lo que resulta de aplicación, en consecuencia, a todas las Administraciones Públicas.

Acercas de **la necesidad de observar el procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones de carácter general** podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 24 septiembre 2015 (Aranzadi RJ\2015\5539): *“...esta Sección en Sentencia de 13 noviembre de 2000 (recurso 513/1998) señaló que dentro de las exigencias formales del procedimiento de elaboración de los reglamentos –que son ad solemnitatem–, la omisión del procedimiento o su defectuoso cumplimiento que suponga una inobservancia trascendente para satisfacer el fin al que tiende su exigencia, supone su nulidad.*

Así junto a garantías ad extra –v.gr. audiencia de los ciudadanos– está la necesaria motivación de la regulación para así evidenciar que su contenido discrecional o de legítima opción no supone un ejercicio arbitrario, siendo esa la función de los informes y dictámenes preceptivos del artículo 24.1.b) Ley del Gobierno” .

Las presentes *“Recomendaciones”*, tratan modestamente de servir de pauta u orientación a quienes se han de enfrentar por primera vez a un procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ya sea promoviendo una iniciativa normativa, ya instruyendo el propio procedimiento hasta el momento de su elevación al órgano decisorio, con el propósito de mejorar en lo posible la labor administrativa y de evitar así deficiencias de tramitación sin perjuicio, como es natural, de la decisión que finalmente haya de adoptarse.







# 1. DELIMITACIÓN

## 1.1. Concepto de disposición general

Dado que el objeto de estas recomendaciones es la elaboración de disposiciones generales en primer lugar debe de precisarse su distinción de otras figuras que pueden presentar alguna afinidad.

Siguiendo a García de Enterría, *“el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico en tanto que el acto es algo “ordenado”, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El reglamento innova el ordenamiento, (deroga otro reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), mientras que el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto”*.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo (por ejemplo, Sentencia de 12 de enero de 1998, F.J.5) el acto es aplicación de la norma que agota su eficacia en dicha aplicación, mientras que la norma completa el ordenamiento y su eficacia no se agota en una sola aplicación.

Debe distinguirse el reglamento, por tanto, de los actos administrativos con pluralidad –incluso indeterminada– de destinatarios, (como puedan ser las convocatorias de oposiciones, las convocatorias de subvenciones, la fijación o aprobación de calendarios de vacaciones, etc.)

En idéntico orden y a los efectos de su elaboración, no se consideran disposiciones de carácter general las relaciones de puestos de trabajo, con independencia de que así se consideren excepcionalmente a los efectos de su impugnación. Tampoco lo que los tribunales denominan elementos normativos desgajados<sup>2</sup>, ni las instrucciones y circulares.

---

<sup>2</sup> Concepto acuñado por el Tribunal Supremo para referirse a una especie de unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma. Así, la Sentencia de 22 de diciembre de 1999 (Sala de lo Contencioso-administrativo) indica que *“fijar, y en su caso modificar, el precio o el valor de las partidas es lo que técnicamente se conoce con el nombre de elemento normativo desgajado –como lo es, por ejemplo, la fijación del cambio de divisas o la fijación de las tarifas por la prestación de un servicio público–; y esto quiere decir que es una específica manifestación repotestad normativa –específica porque su ejercicio no exige ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones generales– que precisamente por su peculiaridad, y también por su trascendencia en el funcionamiento del mercado, exige atribución específica, de manera que no puede sobrentenderse que cualquier órgano con potestad reglamentaria –salvo el órgano supremo, que para el caso sería el Consejo– lo detenta por el mero hecho de ostentar esa potestad; y esto incluso aunque se trate del Conseller encargado de los asuntos económicos, ya que la economía es también un sistema*



En cuanto a las subvenciones públicas, las bases de las mismas son normas jurídicas y por tanto deben entenderse comprendidas en el ámbito de las presentes recomendaciones, no así a las convocatorias, que tienen el carácter de actos administrativos de contenido plural.

## 1.2. Tipos de disposiciones generales a cuya elaboración resultan de aplicación estas recomendaciones: iniciativa legislativa (proyectos de ley) y ejercicio de la potestad reglamentaria por Consejo de Gobierno y por los Consejeros

### 1.2.1 Los anteproyectos de ley

La legislación del Principado de Asturias, al regular la elaboración de disposiciones generales, no distingue entre proyectos de ley y reglamentos, no obstante su radical diferencia, Así en la elaboración de las leyes resulta necesario distinguir entre la fase previa, responsabilidad del ejecutivo y que culmina con la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de Ley, y la fase parlamentaria, ajena a estas instrucciones y de la que solo se hará alguna referencia concreta. Por consiguiente, **el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general deberá observarse tanto para la elaboración de anteproyectos de ley, como para la elaboración de reglamentos de cualquier naturaleza.**

### 1.2.2 Los proyectos de reglamento

Entenderemos por reglamento toda disposición general emanada del ejecutivo. Este tipo de disposiciones pueden ser aprobadas tanto por el Con-

---

*integrado por diversos subsistemas –agricultura, comercio, industria, etc.– cuya gestión compete a las correspondientes Consellerías; de aquí que, salvo que otra cosa se dijera expresamente, la aprobación de ese elemento normativo desgajado ha de entenderse atribuida al Consejo, del que los titulares de la gestión encomendada esos subsistemas forman parte”.*



sejo de Gobierno, en cuyo caso adoptarán forma de decreto, como por los titulares de las Consejerías, en cuyo caso adoptarán forma de resolución (en otros ordenamientos adoptan forma de orden o de orden ministerial).

En efecto, la potestad reglamentaria tiene una configuración constitucional en origen dado que el artículo 97 de la Constitución española la atribuye al Gobierno, atribución que cabe entender claramente referenciada a todas las administraciones públicas de carácter territorial.

Así, en lo que en particular se refiere a nuestra Comunidad Autónoma la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria está reflejada en el Estatuto de Autonomía. El artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Principado de Asturias 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, atribuye al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, estableciéndose distintos ámbitos de ejercicio, ya sea en relación con las materias de competencia exclusiva de la Comunidad autónoma (artículo 10.2), ya con respecto a las que la Comunidad detenta en desarrollo de la legislación básica del Estado (artículo 11) o, en fin, en relación con las materias en las que el Principado de Asturias tiene competencias de ejecución de la legislación estatal (artículo 12).

La previsión sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria recogida en el Estatuto de Autonomía se desarrolla en la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno (en adelante, Ley 6/1984), cuyo artículo 21 atribuye al Consejo de Gobierno "*...la potestad reglamentaria no reservada a la Junta General en el Estatuto de Autonomía*", así como en el 25 h), que le atribuye la competencia para "*aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes del Principado, así como los de las Leyes del Estado cuando sea competencia de la Comunidad Autónoma y no se hubiera reservado a la Junta en virtud de lo previsto en los artículos 23.2 y 33.1 del Estatuto de Autonomía*".

Por su parte, el artículo 38 "i" de la citada Ley 6/1984 atribuye a los *Consejeros* el ejercicio de la potestad reglamentaria "*...en las materias propias de su consejería...*"

De lo dicho podemos concluir que en nuestro sistema el **Consejo de Gobierno del Principado de Asturias tiene una potestad reglamentaria originaria**, en cuanto deriva de la propia Constitución y del Estatuto de Autonomía, si bien su ámbito es legal dado que son las citadas leyes quienes fijan la potestad reglamentaria de los Consejeros para la aprobación de los reglamentos en ejecución y desarrollo de las leyes, **mientras que la potestad reglamentaria de los Consejeros es tan solo legal, limitada por el**





citado artículo 38 "i" a las materias propias de su consejería, cuando no sean ejecución y desarrollo de las leyes del Principado o estatales (salvo habilitación expresa de la Ley).

En apoyo de esta conclusión podemos citar las siguientes sentencias:

**Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 5ª, de 4 de noviembre de 2011** (RC 6062/2010), que contiene una detallada exposición sobre la dogmática de los reglamentos ejecutivos de las leyes en las materias vinculadas por la reserva de Ley, resaltando la necesidad de que se aprueben por Real Decreto. *"...en las materias vinculadas por reserva de Ley, la remisión de la Ley al reglamento no puede serlo a cualquiera norma reglamentaria. La potestad de dictar los reglamentos ejecutivos de desarrollo y ejecución de las leyes compete al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, quedando para los Ministros individualmente considerados la competencia para dictar las Ordenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio..."* (FJ 3º). Considera la Sala que tal diferenciación, en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, entre los respectivos ámbitos funcionales del Consejo de Ministros –órgano superior colegiado de dirección de la administración– y los Ministros no es caprichosa ni infundada, toda vez que *"...siendo en efecto, el desarrollo "ejecutivo" de la Ley una labor que requiere de la integración multidisciplinar de las diferentes áreas de la Administración en un enfoque unitario, su aprobación solo puede hacerse con plenitud de conocimiento y garantías en el Consejo de Ministros, donde convergen las diferentes perspectivas sectoriales en una unidad de análisis y decisión..."* (FJ 3º)

**Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 2ª, de 29 de diciembre de 1998** (Aranzadi RJ 1999/558) que viene a circunscribir la potestad normativa de los Consejeros al ámbito de la organización de su Consejería y de las relaciones de sujeción especial. *"[...] La potestad reglamentaria que desarrolla y complementa a la norma jurídica (ley y reglamento) es encomendada por la Constitución al Gobierno (artículo 97 de la Constitución) y que los Ministros también ejercen la potestad reglamentaria, pero sólo en materias propias de su departamento, en lo que ha venido en llamarse ámbito organizativo o doméstico y en las relaciones de sujeción especial, pudiendo por todo ello distinguirse entre los reglamentos del Gobierno (Consejo de Ministros) que son fruto de una potestad administrativa originaria o derivada de la Constitución, los reglamentos de los Mi-*



nistros, que si la Ley los habilita específicamente para desarrollar una norma reglamentaria, son fruto de un poder derivado, y los reglamentos domésticos u organizativos, que pueden dictarse por los Ministros sin necesidad de especial habilitación por Ley previa...”

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 22 de diciembre de 1997** (recurso 1467/1.990) en la que se reconoce la potestad del Consejero de educación para dictar normas reglamentarias en relación a los centros educativos, al considerar que el servicio público de enseñanza genera relaciones de sujeción especial. Así en su fundamento de derecho tercero dice: *“Si bien el artículo 97 de la Constitución española confiere al Gobierno la potestad reglamentaria directa u originaria, ello no excluye que los Ministros, autoridades y órganos de inferior jerarquía, la tengan también atribuida, como claramente se infiere del artículo 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. La potestad reglamentaria autónoma de éstos, sin embargo, se constriñe a aquellas materias relativas a su ámbito interno o, como dice el propio precepto, a “las materias propias de su Departamento”, entre las que se suelen incluir las referentes a su organización y a las relaciones de sujeción especial. Fuera de este campo puramente doméstico, no hay en manos de tales autoridades y órganos una potestad normativa propia “ad extra”, con facultad de afectar a las relaciones de sujeción general en que se encuentra el común de los ciudadanos respecto del Estado, ni a sus derechos y obligaciones”*.

La Ley 39/2015 no parece alterar el orden jurídico interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que atribuye “...a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos...” (artículo 128.1), correspondiendo con carácter general al Consejo de Gobierno el desarrollo reglamentario de una Ley. **No obstante, la Ley puede habilitar también a los titulares de las Consejerías para su desarrollo reglamentario, si bien con carácter excepcional y con la debida justificación en la ley habilitante**, como resulta del artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015. Dicha regulación, referida al ámbito de los reglamentos ejecutivos, no incide en el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada de los Consejeros “...en las materias propias de su consejería” ( artículo 38 “i” de la del Presidente y del Consejo de Gobierno), ya sea en el desarrollo reglamentario de una ley si esta le habilita expresamente o



bien sin habilitación previa en el ámbito de los reglamentos domésticos u organizativos.

### 1.2.2.1. Limitaciones de la potestad reglamentaria de los Consejeros en el Principado de Asturias

Como ha quedado dicho, **el ejercicio de la potestad reglamentaria es con carácter general competencia del Consejo de Gobierno**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía. Y el artículo 25 h) de la Ley 6/1984, del presidente y del consejo de gobierno.

**Subsidiariamente los Consejeros podrán ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 i) de la misma Ley. Bien entendido que **esta facultad ha de ser interpretada de forma restrictiva**, esto es, limitada al ámbito organizativo interno de la Consejería, (así la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de febrero de 1998).

También podrán ejercer la potestad reglamentaria los Consejeros en los siguientes casos:

a) Cuando cuente con habilitación expresa derivada de una norma con rango legal.

b) Cuando un reglamento emanado del Consejo de Gobierno autorice la habilitación normativa al Consejero para que pueda entrar a regular materias secundarias (a las principales que regule el reglamento habilitante) siempre que no integren el núcleo esencial de la materia objeto de regulación.

En cuanto a la forma, los productos normativos que apruebe el Consejo de Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria deben adoptar la forma de decreto; las disposiciones de carácter general que dicten los Consejeros en el ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen atribuida revestirán la forma de resolución (artículo 21.2 y 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995).

Finalmente, cabe al menos mencionar la potestad reglamentaria ejercida por el Consejo de Gobierno no en pleno, sino a través de las comisiones delegadas que pueda crear en aplicación de los artículos 22 y 23 de la Ley 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno; las disposiciones administrativas de carácter general que así se dicten revestirán la forma de "orden de la comisión delegada del Consejo de Gobierno" de que se trate, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21.3 de la citada Ley del Principado 2/1995.







## 2. INICIACIÓN

**D**e acuerdo con el artículo 32 de la Ley 2/1995, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales se inicia por resolución motivada del titular de la Consejería, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma. Por tanto, **corresponderá a las direcciones generales y demás órganos centrales con nivel orgánico equivalente instar la iniciación de los procedimientos para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general cuya iniciativa resulte de su competencia**, en razón de la materia a la que se refieran y de acuerdo con las funciones que les atribuya la estructura orgánica de la Consejería en que se integren

El mencionado artículo 32 establece lo siguiente:

*“1.- El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley, se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma.*

*2.- Deberá incorporarse necesariamente al expediente, la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener esta en el marco normativo en que se inserte.*

*Se incorporarán, igualmente, los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar” .*

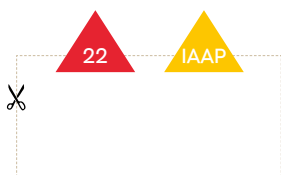
Debiendo tratarse, como dice el propio texto normativo, de una **resolución motivada**, dos son las cuestiones que condicionan su contenido:

1º) Si son necesarias actuaciones previas que justifiquen la iniciación del procedimiento y, en caso afirmativo, cuáles serían necesarias.

2º) Como consecuencia del punto anterior, a qué documentación (informes) se debe hacer referencia en dicha resolución.

La interpretación del artículo 32 de la Ley del Principado 2/1995, ha dado lugar, en la práctica, a diferentes posturas.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en varios de sus dictámenes, (valga por todos el nº 228/2015), ha reprochado a diferentes Consejerías de la Administración que el acto inicial del procedimiento no sea la resolución del Consejero, dado que previamente a la misma constan las memorias justificativa y económica. No obstante, no considera esto causa de



posible vicio que afecte a la validez del procedimiento, resultando de mayor relevancia y esencial, a todos los efectos, que el expediente cuente con todos los informes preceptivos exigidos legalmente: *“En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y ello a pesar de que existen en el expediente documentos que evidencian que el órgano proponente habría anticipado la tramitación de la reforma proyectada sin contar con la resolución de inicio de la titular de la Consejería instructora, exigida en el artículo 32.1 de la mencionada Ley. No obstante, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento, permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo insiste, una vez más, en la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y especialmente, la competencia del Consejero o Consejera correspondiente por razón de la materia, para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería”*.

No obstante, el apartado segundo del artículo 32 de constante referencia, prevé que *“se incorporarán [al expediente] igualmente, los estudios e informes previos, que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de iniciativa”*, lo que indica la posibilidad de que se desarrolle una actuación previa por parte del órgano proponente, si bien carente de toda eficacia iniciadora del procedimiento propiamente dicho, a los efectos de determinar la procedencia de iniciarlo o no.

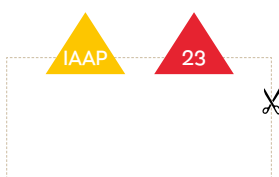
Para clarificar esta situación resulta relevante definir el marco en el que se debe encuadrar la elaboración de disposiciones de carácter general.

En el ámbito internacional, destaca el informe sobre mejora de la regulación en España de la OCDE, del año 2010<sup>3</sup>, que forma parte de una serie de informes elaborados en asociación con la Comisión Europea, teniendo como objetivo evaluar la capacidad de gestión normativa en los Estados miembros de la Unión Europea.

Se recoge en este informe el aumento de la actividad legislativa de manera constante, por lo que se manifiesta la preocupación por la *“necesidad de instaurar un eficiente proceso de evaluación de impacto de la legislación nueva”*, así como de *“reforzar otras políticas normativas, como la simplifica-*

---

<sup>3</sup> <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5K9H5WV4X5R1&TYPE=browse>



ción legislativa”, especialmente como consecuencia de la descentralización del marco administrativo público español, evitando de este modo una “hiperinflación” normativa, debida a la falta de un análisis de las alternativas existentes<sup>4</sup>.

En el ámbito estatal, se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, considerando que la finalidad última de la memoria, “será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes”.

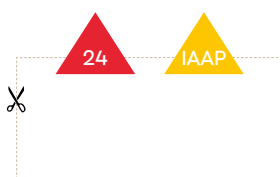
Para ello, –dispone el Real Decreto– “resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada”, y ello al margen de otros informes preceptivos, consultas, dictámenes o informes que se puedan recabar a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma (artículo 1.3).

En este sentido, se ha redactado la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), cuya disposición final tercera, apartado duodécimo, al modificar el título V de la Ley del Gobierno, introduce la obligación de elaborar un plan anual normativo, que contenga las iniciativas legislativas o reglamentarias que se prevean aprobar en el año siguiente, así como una memoria de análisis de impacto normativo.

Análogamente se prevé en la normativa propia de algunas Comunidades Autónomas, como es el caso del País Vasco, que incorpora una fase previa a la orden de iniciación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general; fase en la que se dispondrá de estudios previos de fac-

---

<sup>4</sup> “Así como el legislador del siglo XIX se complacía en manufacturar códigos sistemáticos y pretendidamente perfectos, con aspiración de permanencia (que, en muy buena parte lograron, hay que decirlo: ahí sigue en Francia –y en algún otro país que lo adoptó– el Código civil de Napoleón, que este año cumple dos siglos), a partir de la primera posguerra mundial el legislador perdió su afán de perfección y se decidió a utilizar su formidable poder de dictar normas con lo que Carl Schmitt llamó la «legislación motorizada», Ortega «legislación incontinente» (el Estado «se ha convertido en una ametralladora que dispara leyes»), algún jurista actual «leyes desbocadas». (Eduardo García de Enterría, de la Real Academia Española, Catedrático de Derecho Administrativo). Artículo titulado “Los desfallecimientos del legislador”, publicado en el diario “ABC” de 8 de abril de 2004. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-02-2004/abc/Opinion/los-desfallecimientos-del-legislador\\_239543.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-02-2004/abc/Opinion/los-desfallecimientos-del-legislador_239543.html)





tibilidad y coste, así como memorias justificativa, económica, de igualdad de género y de reducción de cargas administrativas.

Si bien de la lectura de los artículos 32 y 33 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995 parece desprenderse que las memorias justificativa y económica solamente se deberán emitir en el seno del procedimiento administrativo ya iniciado por resolución del consejero competente por razón de la materia (la que podríamos denominar “orden de proceder”), nada impediría, e incluso, sería recomendable, a la vista de lo expuesto, incorporar, al menos, sucintos informes previos a la resolución inicial del procedimiento, que justifiquen y puedan analizar la oportunidad de acometer la elaboración de la norma, el rango de la misma y la incidencia que pueda llegar a tener, de resultar aprobada, en el marco normativo en el que se inserta, agilizando de este modo el resto de la tramitación del procedimiento.

Así pues, de lo hasta aquí razonado cabe concluir que **tanto la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte como la tabla de vigencias y la memoria económica son documentos que obligatoriamente habrán de incorporarse al expediente y habrán de hacerlo con posterioridad a la resolución de inicio. Su confección e incorporación anterior a aquélla resulta contraria a las previsiones de los artículos 32 y 33 si bien, con arreglo al criterio del Consejo Consultivo, ello no menoscabará necesariamente la validez del procedimiento.**

De otro lado, la obligatoria motivación de la resolución de inicio **podrá cabalmente apoyarse en los estudios e informes previos que, en su caso, hayan justificado la iniciativa.** Ciertamente es que del tenor literal de los preceptos antedichos no resulta la obligatoriedad de dichos documentos en todos los casos sin excepción, pero no es menos cierto que al ordenamiento jurídico repugna un actuar falto de motivación de la Administración por lo que escasos serán, sino inexistentes, los supuestos en los que se pueda prescindir sensatamente de tales estudios o análisis previos, por sucintos que sean.

En este sentido, es pertinente recordar que el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 –con vigencia a partir del 2 de octubre de 2016– impone, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento de que se trate, un trámite de consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los



sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

*a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

*b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

*c) Los objetivos de la norma.*

*d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.*

Y el artículo 133.3 del mismo cuerpo legal obliga a poner a disposición de los potenciales destinatarios de la norma, por este mismo canal, los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Da la sensación de que los preceptos citados de la Ley estatal (básica), en la práctica, han venido a convertir en obligatoria la incorporación al expediente de los estudios e informes previos a los que el artículo 32 de la Ley del Principado 2/1995 atribuye carácter meramente potestativo. Y su posterior publicación en el portal web corporativo, con posibilidad de difusión teóricamente ilimitada, aconseja doblemente que sean elaborados con suficiente solvencia. Pues sólo de este modo parece que pueda darse adecuado cumplimiento, previamente a la elaboración del proyecto o anteproyecto normativo, al trámite de consulta pública previa. En consecuencia, es pertinente **recomendar la preparación, en todos los casos sin excepción, de los informes y estudios previos a que se refiere el artículo 32.2 de la Ley del Principado 2/1995, y su publicación en la web corporativa a efectos de dar adecuado cumplimiento al trámite de consulta pública previa a que se refiere el artículo 133 de la Ley 39/2015.** Dichos estudios e informes previos deberán referirse, al menos, a los extremos enumerados en el artículo 133.1 de dicha Ley, ya citados.

En otro orden de cosas, es sabido que órgano responsable de la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general en cada Consejería será la Secretaría General Técnica, por mandato del artículo 33.1 de la Ley del Principado 2/1995. Por tanto, cuando un órgano central de una Consejería desee iniciar un procedimiento de esta naturaleza, además de los informes y estudios previos a que se refiere el artículo 32.2, deberá remitir a la Secretaría General Técnica la documentación que seguidamente analizamos.



## 2.1. Memoria justificativa de adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y de la incidencia que habrá de tener esta en el marco normativo en que se inserte

Para elaborar la memoria justificativa el órgano directivo proponente deberá tener en cuenta las siguientes cuestiones:

2.1.1 Competencia que se esté ejercitando, que podrá derivarse bien de la Constitución, del Estatuto de Autonomía, del derecho comunitario o de otro tipo de normas estatales o autonómicas.

2.2.2 Rango de la disposición que se propone; indicando si deberá tener rango de ley, o se trata de una norma reglamentaria que ha de ser aprobada por Decreto de Consejo de Gobierno o por Resolución del Consejo.

2.2.3. La necesidad de la misma, indicándose si se dicta de acuerdo con algún mandato derivado de la normativa comunitaria, de la legislación básica estatal, de algún mandato expreso del legislador o en desarrollo de disposición legal.

De acuerdo con la **Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000** (Fj 4) *“el informe sobre la necesidad y oportunidad es un importante elemento de control de la potestad reglamentaria y la posible arbitrariedad en su ejercicio, debe incluir una motivación específica y adecuada, de modo que no es suficiente un cumplimiento formal de este requisito.”*

Ahora bien, puede suceder a veces que la norma reglamentaria sea consecuencia de un mandato legal, en cuyo caso la necesidad de la propuesta será una consecuencia directa de la voluntad del legislador que requerirá pocas justificaciones adicionales. Así, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 25 marzo de 2015** (Aranzadi RJ\2015\1826) resuelve un supuesto en el que *“la “justificación” de la medida ya venía dada en el propio Real Decreto-ley 2/2013, que es el instrumento normativo en cuya virtud aquélla se adopta y al que de modo preceptivo debía atenerse la Orden IET/221/2013 [...] en el presente supuesto y como ya se ha indicado la Orden recurrida no hace, en los puntos en los que es impugnada, sino cumplir lo dispuesto por el Real Decreto-ley 2/2013, por lo que el hecho de que la Comisión Nacional de la Energía no informase de nuevo el proyecto de orden tras una modificación que venía requerida de forma imperativa por una norma con fuerza de ley,*



*difícilmente puede calificarse de irregularidad y no constituye en ningún caso una causa de invalidez”.*

*“La obligación de redactar la memoria corresponde al órgano o centro directivo autor del proyecto normativo, de forma simultánea a la elaboración de éste.” Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia de 9 mayo 2014 (Aranzadi RJCA\2014\559).*

En cuanto a los efectos de la omisión de la memoria en el procedimiento de elaboración de un reglamento, la antedicha sentencia señala que *“constituye doctrina jurisprudencial consolidada (Sentencia de 28 de octubre de 2009 –recurso de casación 3793/2005– entre otras), [que] los defectos procedimentales cometidos en la aprobación de las disposiciones de carácter general, ... tienen trascendencia sustancial y, en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acarrear su nulidad radical o de pleno derecho” (st. TS de 5 de Febrero de 2014, Rec. 2916/2011)”.*

De acuerdo con lo hasta aquí razonado, procede recomendar que se cuide especialmente este extremo en la medida en que la omisión de la memoria justificativa –y equipararemos a la omisión la inclusión en el expediente de una memoria notoriamente insuficiente de modo que no pueda cumplir con su finalidad legal– podría acarrear la nulidad del reglamento aprobado.

## 2.2. Memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución

En la elaboración de la memoria económica se deberán poner de manifiesto dos cuestiones.

a) **Repercusiones estrictamente presupuestarias.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio (en adelante, TRREPPA), todo anteproyecto de ley,



proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto detalladamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución.

**b) En su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar la norma** (Artículo 32.2, inciso final, de la Ley 2/1995). Es decir, las repercusiones económicas en general –y no sólo las estrictamente presupuestarias–, por tanto, deberán tenerse en cuenta el impacto tanto directo como indirecto que la norma pueda tener sobre una o varias actividades o sectores económicos, los grupos de población afectados, los costes que el cumplimiento de la norma pueda implicar para las empresas y los ciudadanos en general. En el caso de que no se aprecie efecto económico de ninguna clase se deberá de razonar debidamente tal extremo. Nótese que del precepto citado se desprende que la inclusión en el expediente del estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar la norma es facultativa, por lo que dicho estudio podrá existir o no. De existir, nada obsta a que se incluya como parte de la memoria económica a que se refiere el artículo 38 del TRREPPA, si bien parece más razonable su inclusión en el momento procedimental inmediatamente anterior, de modo que coadyuve al órgano decisorio (Consejero) a tomar de un modo más informado la resolución de inicio del expediente. De no existir el análisis coste-beneficio, debería ser en la memoria económica –por su propia naturaleza– en donde se incluya el pertinente razonamiento justificativo de la inexistencia de efecto económico alguno, más allá del estrictamente presupuestario.

En términos generales, el análisis (o estudio) del coste-beneficio (en adelante ACB), es una técnica de análisis formal de los impactos de una determinada medida o programa cuyo objetivo es determinar si las ventajas que proporcionaría la implantación de dicha medida superarían a los costes incurridos caso de llevarla a cabo, y adicionalmente, proporcionar criterios para poder elegir entre diferentes alternativas posibles. Es un análisis que persigue poder adoptar las decisiones de la manera más eficiente posible y sus objetivos se orientan a:

- Favorecer la toma de decisiones administrativas relativa a los costes y beneficios de la norma, **teniendo presentes que los resultados y costos del proyecto deben traducirse en unidades monetarias.**
- Explicitar las razones por las que se opta por una alternativa reguladora determinada (en función de los costes-beneficios analizados).

Como ejemplo de la inclusión del ACB en España puede citarse –además de nuestra propia Ley 2/1995– y sin ánimo exhaustivo, el caso de Cataluña, tanto el actualmente derogado artículo 63.2.a) de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, en el que con ocasión de la elaboración de una disposición de carácter general se exigía: “ *un estudio económico en términos de coste-beneficio*”, como en la vigente Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, en cuyo art 64.3.b) se exige “ *un informe de impacto económico y social, en que se evalúan los costes y los beneficios que implica el proyecto de disposición reglamentaria para sus destinatarios y para la realidad social y económica.*”

Sin embargo y pese a la inclusión de los ACB en la elaboración de las disposiciones de carácter general, puede señalarse que la regla general en España no es la justificación económica del reglamento basado en los análisis de sus costes y beneficios en términos cuantitativos<sup>5</sup>, sino hacerlo en términos cualitativos, introduciendo elementos que hacen que se alejen de un sistema puro de ACB para contemplar otros factores, no siempre cuantificables.

La toma de decisiones basadas exclusivamente en el ACB <sup>6</sup> comporta que los resultados y costos de un proyecto (normativo) deben traducirse en unidades monetarias, y el criterio rector para este sistema de decisiones es si los beneficios, en su conjunto, superan o no los costes.

Ello ha suscitado numerosas críticas desde diferentes sectores al considerar que la evaluación de los costes y beneficios no pueden ser reducida siempre a términos puramente monetarios, especialmente en la denominada regulación social (un ejemplo clásico sería un proyecto normativo que pueda

---

<sup>5</sup> Inmaculada Revuelta Pérez, “*Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria*”, Revista de Administración Pública, núm 193, enero-abril 2014. p.96

<sup>6</sup> No se pretende aquí abordar en profundidad las cuestiones económicas que comporta, en puridad, el ACB y que comprenderían fases como:

- Determinación de cobros y pagos a precio de mercado.
- Correcciones por transferencias.
- Inclusión de externalidades.
- Obtención de los precios sombra.
- Determinación de la tasa de descuento social.
- Valoración de los flujos de caja actualizados.



repercutir sobre la vida o salud de las personas, ya que no existe consenso sobre su cuantificación económica y sin embargo esto afecta a la decisión o no de realizar un proyecto).

Lógicamente, si bien el ACB es una herramienta útil para alcanzar un objetivo de eficiencia y , al fin y al cabo, la eficiencia en la programación y ejecución del gasto público es un criterio rector en el establecido en la Constitución Española (artículo 31.2), ello no significa que deba ser utilizado de modo estricto cuando existen otros elementos a considerar, como por ejemplo en materia de salud pública, riesgo alimentario, etc., en el que el factor económico (monetario) a la hora de evaluar las ventajas o beneficios de una norma no tiene que ser el criterio determinante, ya que existen intereses superiores y prevalentes a los puros criterios económicos.

Por eso, parece razonable pensar que cuando el art. 32.2 *in fine* de la Ley 2/1995 contempla que el expediente para la elaboración de disposiciones de carácter general incorpore ***“en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”*** no esté diciendo que el ACB deba figurar necesariamente en todo expediente, sino sólo en los casos en que resulte claramente procedente (esto es, cuando se puedan emplear cuantificaciones monetarias y al hacerlo no se entre en colisión con intereses superiores no subordinados a criterios económicos <sup>7</sup>).

Recapitulando lo razonado hasta aquí, a la hora de abordar el contenido del ACB existen dos claras posibilidades que van a resultar determinantes:

1. Concebir con un carácter estrictamente economicista y cuantitativo el análisis de coste-beneficio, lo que no parece del todo razonable, o no siempre, cuando pueden existir derechos o intereses prevalentes.

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de ello sería la Administración de Justicia: como recuerda el voto particular al Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) aprobado por el Pleno del CGPJ el 31/03/2011 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 :“... la lectura de dichos párrafos y de otros análogos evidencia que **nos encontramos ante la conclusión de un análisis de coste-beneficio económico, sin duda importante, pero que soslaya la idea fundamental que ha de presidir la regulación de la organización judicial en un Estado de Derecho, a saber, la de preservación de la independencia judicial como máxima garantía del imperio de la ley y del respeto a los derechos y libertades, singularmente el derecho a la tutela judicial efectiva...**”(voto particular que formulan los vocales Concepción Espejel Jorquera y Claro José Fernández-Carnicero González).



2. Concebir el análisis de coste-beneficio al que se refiere el legislador no como sinónimo de la técnica ACB clásica, sino como un estudio más amplio y no estrictamente monetario en el que se valoren los objetivos que se pretende alcanzar, contemplando las diferentes alternativas posibles para obtener el resultado de que se trate, e introduciendo factores cualitativos además de los estrictamente económicos.

Si se considera que la referencia legal al estudio acreditativo de coste-beneficio no se puede identificar en nuestro ámbito de estudio con la aplicación de la técnica ACB <sup>8</sup> (Análisis Coste-Beneficio), en ese caso su contenido podría, a título orientativo, contemplar los siguientes elementos:

a) Descripción de los beneficios potenciales derivados de la norma, **incluyendo en ellos los no monetarios**. (Punto de ruptura con la técnica ACB pura).

b) Concretar los destinatarios favorecidos por la norma (en la terminología económica se refieren a ellos como “ganadores”, cuando la norma los beneficia).

c) Descripción de los costes que pueda generar la norma( aquí habría que incluir también a sus destinatarios, el colectivo “perdedor”).

d) Determinar el excedente neto potencial, **efectuando una evaluación de los efectos no cuantificables en dinero**.

e) Exponer las diferentes alternativas existentes para la consecución del objetivo que se persigue y explicar las razones por las que se ha optado por una de ellas: por la de menor coste, por la del beneficio máximo, por descartar otras debido a imperativos legales, etc.

f) Justificación de las razones por las cuales algunos de los puntos anteriores no se ha podido seguir.

Por contraposición, en lo que hace a la **memoria** económica, de la lectura comparada de los artículos 33.3 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995 y 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario se desprende que la memoria económica contempla, esencialmente, las repercusiones puramente presupuestarias.

---

<sup>8</sup> Pero tampoco se puede identificar con la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma; son documentos distintos: “... Obran en el expediente un escrito denominado estudio sobre el coste-beneficio del proyecto de contenido similar al de la memoria justificativa...”( Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias nº 47/2014, pág 6).





En este punto y respecto a su contenido, acudimos por su utilidad, a la “Guía de elaboración de la memoria de impacto normativo publicada por el Ministerio de Administraciones Públicas”<sup>9</sup>, considerando que la memoria económica podría contemplar un contenido similar al siguiente:

**1º. Cuantificación e identificación de gastos e ingresos.**

Se cuantificarán los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que pueden verse afectadas.

Ello permitirá conocer los órganos afectados, la naturaleza económica del gasto o ingreso y la finalidad que persigue, entre otros aspectos.

**2º. Cofinanciación.** En el supuesto que exista financiación con cargo a fondos de otra Administración, se precisará o estimará su cuantía.

**3º. Ajustes con incidencia en el déficit público.** Por otra parte, si el proyecto prevé operaciones de préstamo y anticipo que, por sus condiciones económicas o elevado grado de concesionalidad, puedan dar lugar a ajustes con incidencia en el déficit público, se aportará información sobre su calificación a efectos de contabilidad nacional.

**4º. En el caso de que la aplicación de la norma propuesta no tenga impacto presupuestario, se indicará así en la Memoria, debiéndose justificar adecuadamente.**

**5º En el caso de que la aplicación de la norma propuesta tenga impacto presupuestario y se considere que el coste puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, se hará constar así en la Memoria, identificando las partidas presupuestarias afectadas y especificando la respectiva valoración monetaria. Se expresará al menos el importe máximo que puede representar.**

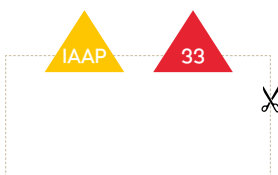
**6º. Cuando no sea posible la cuantificación del impacto presupuestario, se harán constar las causas que lo impiden y los motivos por los que se considera que, pese a ello, el impacto presupuestario puede ser asumido sin necesidad de modificaciones presupuestarias.**

**7º. En el caso de que la aplicación de la norma tenga impacto presupuestario y se considere que el coste no pueda financiarse con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, se identificarán los incrementos de créditos previsibles**

---

<sup>9</sup> Aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009.

Disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto\\_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf)



y sus fuentes de financiación, ya procedan de mayores ingresos o de bajas en otros créditos.

Y es que, conviene insistir, **la memoria económica y el análisis o estudio coste-beneficio son documentos diferentes en nuestra legislación.**

**1) Por razón de su naturaleza:** El carácter no necesario del estudio acreditativo del coste-beneficio frente a la obligatoriedad de la memoria económica.

Tal y como recuerda el art. 32.2 de la Ley 2/1995 (“y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”) el análisis del coste-beneficio tiene un carácter no necesario frente a la obligatoriedad de la memoria económica que se establece en todo caso (artículo 38.2 del TREPPA). Ello es así porque, por las razones expuestas en este trabajo, no siempre será posible llevar a cabo una estimación ACB, incluso como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen 419/2009, podría llevar aparejado en determinadas ocasiones un resultado contrario a derecho.

**2) Por razón del momento procedimental en que se incardinan:** La ubicación del estudio acreditativo del coste beneficio (artículo 32 de la Ley 2/1995 “Iniciación”) en contraposición a la memoria económica (artículo 33.2 de la Ley 2/1995 “Tramitación”) nos permite distinguir dos momentos procedimentales bien diferenciados.

**3) Por razón de su contenido:** El análisis del coste-beneficio es una herramienta que se refiere a futuros cursos de acción, ayudando a diseñar políticas eficientes basadas en diferentes alternativas, de las que finalmente se optará por una basada en un análisis de beneficios y costes diversos, no únicamente de naturaleza puramente presupuestaria.

Por su parte la memoria económica, que en puridad, podría llamarse directamente memoria presupuestaria, debe determinar si existen incremento de gastos o disminución de ingresos referidos ya a un único curso de acción (el presupuesto público) y añade la necesidad de recopilar, detalladamente evaluados, **cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución.** La memoria económica empieza y acaba con las repercusiones presupuestarias. Estima el monto necesario para la consecución de un objetivo o programa, determinando los recursos necesarios para el mismo pero no contempla aquellos costes o beneficios que no se traduzcan en términos presupuestarios.

Es cierto que en ocasiones, a la memoria económica se le suele añadir otra clase de estudios, como la incidencia que pueda tener –el impacto– en determinados sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, como a



ello se refiere, desde una perspectiva estatal, el artículo 2.1.d) Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ya citado, y que distingue entre el impacto económico del puramente presupuestario. También es cierto que dicha norma se refiere en su artículo 2.2 a “otros impactos” como los de carácter social, medioambiental, etc.

Pero en nuestra legislación autonómica, ello quedaría fuera –a nuestro entender– de lo que es la pura memoria económica y su inclusión tendría cabida –en un sentido amplio y de manera voluntaria– en la referencia que efectúa el artículo 32.3 de la Ley 2/1995 a “los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa” o bien “en la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte” y debería formar parte de la fase de inicio del procedimiento de elaboración.

**En todo caso, debe recordarse que la falta de una memoria económica adecuada puede suponer la declaración de nulidad de la disposición general afectada.**

Así, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 3 febrero 2016 (Aranzadi RJ\2016\1360) recuerda que “conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 29 de febrero de 2012 (RC 234/2010), con cita de las precedentes sentencias de 10 de marzo de 2003 (RCA 469/2001 ), 16 de abril de 2005 y 27 de noviembre de 2006 (RCA 51/2005), la inclusión en la Memoria Económica que acompaña a un proyecto de disposición administrativa de fórmulas estereotipadas sobre el nulo impacto económico o presupuestario que provocaría su aplicación, sólo tiene efectos invalidantes cuando la parte recurrente acredite que aquella apreciación era incorrecta, de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario. O, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011, en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado”.



(Para la elaboración de la memoria resulta de utilidad la Guía de elaboración de la memoria de impacto normativo publicada por el Ministerio de Administraciones Públicas, tanto en su versión completa como en la abreviada. Véase Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.)

## 2.3. Propuesta de texto articulado

Con carácter general se acompañará un texto articulado de la disposición que se proponga, salvo que el órgano proponente sea la propia Secretaría General Técnica. La confección de este primer borrador corresponderá a la dirección general proponente. Ahora bien, téngase en cuenta que el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 obliga a sustanciar el trámite de consulta pública previamente a la elaboración del proyecto o anteproyecto. Parece por tanto que, para bien ser, a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, la elaboración del texto articulado por la dirección general que asuma la iniciativa deberá ir precedida del estudio del resultado de la consulta pública previa a que se refiere el precepto citado.

En otro orden de cosas, en la elaboración del primer texto articulado resulta de suma utilidad atender las previsiones contenidas en la “Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general”, aprobada por el Consejo de Gobierno en su reunión de 2 de junio de 1992, hecha pública por Resolución de 9 de marzo de 1993 (BOPAP del 29).

## 2.4. Tabla de vigencias

Este documento deberá relacionar con carácter exhaustivo las disposiciones que deban de ser objeto de derogación expresa y las implicaciones que la norma propuesta pueda tener sobre el derecho aplicable, indicando tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor.





### **3. TRAMITACIÓN**

## 3.1 Órgano competente

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, el órgano responsable de la tramitación será la Secretaría General Técnica; por tanto, recibida la documentación inicial remitida por el órgano proponente de la disposición, la Secretaría General Técnica procederá a elaborar la resolución de inicio que deberá contener una sucinta referencia a los motivos que aconsejan la elaboración de la norma<sup>10</sup>, así como la justificación de la competencia que se ejerce.

La Secretaría General Técnica adecuará el texto articulado propuesto por el órgano gestor de acuerdo con las directrices de técnica normativa de aplicación en la Administración del Principado de Asturias complementadas con las observaciones que sobre técnica normativa haya ido dictando el Consejo Consultivo del Principado de Asturias y en su caso el Consejo de Estado.

A la Secretaría General Técnica corresponderán, por tanto, las funciones de ordenación e instrucción del procedimiento a que se refieren los capítulos II y III del título VI de la Ley 30/1992, que se corresponden con los capítulos III y IV del título IV de la Ley 39/2015. La especial naturaleza del procedimiento confiere singular importancia, como veremos, a los trámites de informe y participación de los ciudadanos.

## 3.2 Información pública y trámite de audiencia

El segundo párrafo del artículo 33 de la Ley 2/1995, indica que cuando alguna disposición así lo establezca o el Consejero competente así lo estime conveniente, el proyecto de disposición será sometido a información pública o al trámite de audiencia de las entidades u organismos que por ley ostentan la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectados por la futura disposición.

Debe señalarse que con carácter general los trámites de información pública y de audiencia son acumulativos y no alternativos, uno no sustituye

---

<sup>10</sup> Véase apartado 2 de este documento.



al otro, de acuerdo por ejemplo con la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 12 de febrero de 2002 (Az. 2562).

### 3.2.1. Información pública

La información pública supone una concreción en el ámbito del procedimiento de elaboración de disposiciones generales del artículo 105 de la Constitución. Así, de acuerdo con el Dictamen 952/1992 del Consejo de Estado, el derecho positivo que regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe interpretarse de acuerdo con las exigencias que impone el artículo 105 de la Constitución. Con arreglo a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1990 (Ar335) la finalidad de este trámite es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, con lo que se garantizan los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público.

Nada dice la legislación del Principado de Asturias, con carácter general, de los casos en los que es preceptiva la información pública, si bien hasta el momento ha podido utilizarse como criterio supletorio el señalado en el artículo 24.1. "e" de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según el cual no se aplica a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración o de las organizaciones independientes o adscritas a ellas. Por tanto, **en el ámbito del Principado de Asturias, el criterio general debería ser el de someter a información pública todas las disposiciones de carácter general que no tengan meramente carácter interno ni organizativo**, a salvo de que razones de urgencia o de salvaguarda del interés público aconsejen lo contrario, en cuyo caso será necesario un especial esfuerzo de motivación en el expediente.

La Ley 39/2015 en su artículo 133.1 incorpora con carácter obligatorio, salvo excepciones tasadas que deberán ser motivadas, la consulta pública previa (para sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma) y en el 133.2 la audiencia (cuando se vean afectados derechos e intereses legítimos de las personas), realizando en el 133.3 una referencia a la información pública pero sin regular sus características, con lo que podría surgir *prima facie* la duda de si el legislador quiere identificar ambas audiencia e información pública –toda vez que en el nuevo



artículo 26.6 de la Ley 50/1997, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, establece que “el plazo mínimo de esta audiencia e información pública será de 15 días...” – o si por el contrario mantiene ambas, audiencia e información pública, como trámites diferenciados que recoge el vigente artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, a saber:

“ c) *Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará **audiencia**, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a **información pública** durante el plazo indicado.*

*Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.”*

Esta primera lectura del artículo 133 de la Ley 139/2015 debe ser rechazada: **audiencia de los interesados e información pública son trámites diferentes y, por consiguiente, procede recomendar su sustanciación en el expediente de forma clara e independiente.** Así, del trámite de información pública puede predicarse que sus destinatarios son la generalidad de la ciudadanía –y no personas concretas o grupos de interés más o menos amplios pero en todo caso identificados, como acontece en el trámite de audiencia–, cuya finalidad consiste en ayudar a garantizar el acierto y la oportunidad de la norma y, al mismo tiempo, permitir la participación de los ciudadanos en la formulación de las normas que van dirigidas a toda la colectividad.

Puede concebirse como un trámite complementario al de audiencia pública, pero **no puede sustituirlo cuando la audiencia pública tenga una naturaleza preceptiva**, esto es, cuando existen asociaciones o corporaciones de afiliación obligatoria (audiencia corporativa), o bien cuando existen sujetos individualizados y determinados que resultan afectados por la resolución (audiencia directa); en el apartado siguiente se insistirá en estos conceptos.





Las alegaciones presentadas en el trámite de información pública no garantizan que la Administración vaya a resolver en el sentido alegado, y no confieren al sujeto que las efectúa la condición de interesado en el procedimiento (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1985, de 8 de mayo).

La diferenciación entre **información pública** y **audiencia pública** ha quedado particularmente clara a partir de la interpretación que concede a cada una el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo), en sentencia de 12 de febrero de 2002, al establecer que la audiencia a los ciudadanos afectados será preceptiva siempre y puede llevarse a cabo bien de forma directa (a la que otorga prioridad la jurisprudencia si las circunstancias permiten a la Administración conocer a los sujetos afectados), bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas por la ley<sup>11</sup>, debiendo motivarse la elección de una u otra forma de audiencia, mientras que la información pública sólo procede en los casos que la naturaleza de la disposición lo aconseje o lo imponga así una norma, debiendo motivarse si se adopta y no siendo necesario en caso contrario, aunque cuenta con un interesante voto particular que entiende que audiencia e información pública son trámites no acumulativos sino alternativos y que la información pública sería el cauce a través del cual hacer efectiva la audiencia directa a los interesados y que debiera motivarse la decisión de no acordarla.

Puede por tanto la Administración hacer uso de la misma como un trámite complementario de la audiencia, pero no sustituirla cuando ésta es preceptiva, siendo alternativa en el caso de que la audiencia resulte facultativa.

Ahora bien, **la omisión del trámite de información pública cuando sea preceptivo puede dar lugar a la nulidad de la disposición**. Lo recalca la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) num. 2579/2015 de 12 noviembre Aranzadi RJCA\2016\54: "la sentencia de 6 de junio de 2006 (casación 9049/2003), que recordó que el propio Tribunal Supremo tiene reiteradamente declarado que la sola omisión del trámite de información pública genera la nulidad radical, por defecto formal en el pro-**

---

<sup>11</sup> Esta audiencia corporativa se matiza en otras sentencias del Supremo donde se otorga la condición de preceptiva cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales de pertenencia obligatoria y que representen intereses de carácter general o corporativo; por el contrario, será facultativa cuando la pertenencia a dichas asociaciones o grupos tenga carácter voluntario.



*cedimiento de su elaboración (sentencias de 18 de diciembre de 1997 , 12 de marzo de 1998 , 23 de julio de 1997 ) ”.*

De acuerdo con la Ley 2/1995 el trámite de información pública se realizará con carácter general con anterioridad a la petición de informes y en los plazos generales a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por lo demás corresponde al titular de la Consejería ordenar –cuando proceda– el sometimiento del proyecto normativo a información pública.

Deberá de tenerse en consideración no obstante que de acuerdo con las leyes de transparencia la información pública pasará a ser un trámite ordinario. En fin, la regulación contenida en el artículo 133 de la Ley 39/2015 determinará, a partir de su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, que en la práctica resulten excepcionales –y por eso mismo hayan de ser objeto de especial justificación– los supuestos en los que se pueda prescindir del trámite de información pública.

### 3.2.1.1. La transparencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en virtud de su artículo 7, obliga a los sujetos de su ámbito de aplicación<sup>12</sup> a publicar:

*“b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

*c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.*

*d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.”*

El ejercicio de la transparencia con la preceptiva publicación de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento en los correspondientes portales

<sup>12</sup> Entre otros, las Comunidades Autónomas, según su artículo 2.1 “a”.



de transparencia se inserta, en virtud del citado artículo 7, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, toda vez que durante la tramitación de dichos productos normativos debe producirse la preceptiva publicación.

Sin embargo, nada dice expresamente la Ley 19/2013 sobre los efectos de la publicación en lo atinente a la participación ciudadana, esto es, si como consecuencia de esa publicación el ciudadano que conoce el proyecto de norma que se tramita puede incorporarse al expediente al que no ha sido llamado, alegar, y, en su caso, los efectos de dichas alegaciones.

Algunas razones para considerar que el cauce de la Ley 19/2013 no es un instrumento de participación son las siguientes:

1ª. La citada Ley, como se infiere de su exposición de motivos, no es una disposición cuya finalidad sea la de garantizar o fomentar la participación ciudadana en los diferentes procesos de toma de decisión, sino que se orienta a establecer mecanismos de conocimiento, de acceso a la información incluso sin ser solicitada, estableciendo un sistema de publicidad activa (Título preliminar, capítulo II) al solo efecto de que los ciudadanos “...puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo que criterios actúan nuestras instituciones...” y, en particular, en materia de asuntos de relevancia jurídica (anteproyectos y proyectos normativos) al efecto de proporcionar “...una mayor seguridad jurídica...”, difundiendo “...determinada información sin esperar una solicitud de los administrados...”.

La Ley tiene por objeto “...ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública...” como dice su artículo 1, publicando “...de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia...” ( artículo 5.1), entre la que se encuentra la de relevancia jurídica, atinente a la publicidad de las normas en tramitación.

2ª. La regulación positiva sobre transparencia en materia de relevancia jurídica está igualmente lejos de la idea de considerar la publicación activa en esta materia como un mecanismo de participación del ciudadano en el proceso de elaboración de la norma que se publica.

En lo que respecta a los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto legislativo (artículo 7.b), la participación ciudadana alegando u observando el proyecto de norma publicado resulta imposible cuando en la tramitación no sea preceptiva la solicitud de algún dictamen, pues en este caso “...la publicación se realizará en el momento de su aprobación”, por lo que ningún

sentido tiene alegar cuando la Ley ya está aprobada y ha dejado de ser un anteproyecto.

A la misma conclusión podemos llegar cuando la elaboración del anteproyecto de Ley exija el dictamen preceptivo de un órgano consultivo, pues debiendo publicarse en el momento en que éste se solicite resulta al menos alejado de la lógica y el sentido común tener en cuenta eventuales observaciones que se sustraen, por el momento procedimental en que pueden producirse, al conocimiento del órgano consultivo, y desde luego ilegales si fueran tenidas en consideración cuando el órgano consultivo al que se solicita es el Consejo Consultivo que es por fuerza, como se dirá en otro apartado de este trabajo, el último en emitir su parecer.

A la misma conclusión podemos llegar en lo que respecta a los proyectos de reglamento, si bien en este caso el artículo 7.c) introduce una novedad con respecto a los anteproyectos de Ley, en tanto que *"...cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública"*, lo que parece implicar que la participación está ligada necesariamente al trámite de audiencia que en el proceso de elaboración de la norma decida acordar el órgano competente en los términos y cauce del artículo 33 de la Ley del Principado de Asturias, 2/1995, lo que refuerza la idea de que la Ley de transparencia es una Ley de acceso a la información pero no de participación, que en el ámbito de las disposiciones de carácter general tiene lugar, si cabe, a través de los trámites de información pública y audiencia regulados en el citado artículo 33.

El conocimiento de la información de relevancia jurídica a través de la publicidad activa a la que está obligada la Administración Pública en el proceso de elaboración de disposiciones de carácter general no confiere al ciudadano la condición de interesado en ese procedimiento, condición que adquirirá cuando sea llamado al mismo en virtud de los trámites de información pública y audiencia, que como instrumentos de participación para los interesados se regulan en el procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general del citado 33

La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, parece zanjar definitivamente la cuestión en el artículo 133, que regula expresamente la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y



reglamentos, que concreta en el nuevo trámite de consulta pública previa y en los de audiencia e información pública.

### 3.2.2 Audiencia de los interesados

Además de ser manifestación del principio democrático, la audiencia a los interesados tiene por objeto proteger los derechos e intereses particulares que puedan ser afectados por las disposiciones en tramitación. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 12 de enero de 1990, la finalidad de este trámite es por tanto la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, con lo que se garantizan los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público.

Diferenciaremos entre lo que denominamos *audiencia directa* y, por contraposición, *audiencia corporativa*.

La manera usual de sustanciar el trámite de audiencia *directa* ha venido siendo la notificación a los interesados; no obstante, la Ley 39/2015 establece la obligación de publicar el texto proyectado en el “portal web correspondiente” con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades (artículo 133.2). Esta opción parece preferible a la audiencia corporativa –de la que hablaremos seguidamente– para aquellos supuestos en los que la Administración pueda conocer de antemano a los sujetos afectados. Generalmente, se dará en aquellos supuestos en que los afectados puedan ser conocidos por su número reducido.

Por el contrario, la audiencia *corporativa* se sustancia a través de la organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los interesados o potenciales y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición reglamentaria que se elabora. La obligatoriedad de este trámite es objeto de interpretación restrictiva.

En este sentido, la jurisprudencia ha restringido la consideración de la audiencia como derecho subjetivo, limitándola únicamente a los supuestos de entidades que ostenten la representación y defensa de los intereses generales o corporativos, en las que la afiliación y pertenencia a las mismas presente carácter obligatorio y cuando la proyectada disposición afecte directamente a intereses comprendidos en el ámbito de los fines propios de la organización en cuestión (por ejemplo: colegios profesionales, cámaras oficiales, etc.) Por



tanto, sólo en este último supuesto se configura como una carga para la Administración, ya que los interesados deben ser oídos lógicamente siempre que les pueda afectar la futura disposición. Sobre este particular, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 6 de octubre de 2005, señala (F.J 5º): *“...También este Tribunal mantuvo en su sentencia de 22 de enero de 1998 que “solamente ha de exigirse esta audiencia cuando se trate de Asociaciones o Colegios Profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo. Por ello, para que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales se desarrolle regularmente, es preciso que a los Sindicatos y Asociaciones Empresariales y, en su caso, los Colegios Profesionales a los que se refieren respectivamente los artículos 7 y 36 de la Constitución, se les comunica la tramitación del expediente cuando la proyectada disposición afecte directamente a intereses comprendidos en el ámbito de los fines propios de la organización en cuestión.”*

Fuera de estos casos, y tratándose de asociaciones de carácter voluntario, la Administración puede oír a estas asociaciones, si lo solicitan, pero estaremos entonces ante un trámite facultativo y en consecuencia no ostentarán, las asociaciones de carácter voluntario, un derecho subjetivo a ser oídas, y al no ser una carga para la Administración, no existe la obligación de llamarlas al procedimiento.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 25 de junio de 2003: *“... la reiterada doctrina de esta Sala ha venido estableciendo que el trámite de audiencia de los posibles y legítimamente interesados en el contenido de las disposiciones reglamentarias en trámite de aprobación, únicamente es preceptivo cuando se trate de asociaciones profesionales de carácter obligatorio, y no cuando se trata de asociaciones de carácter meramente voluntario, sin perjuicio naturalmente del derecho de estas últimas a personarse en el expediente seguido al efecto y hacer las alegaciones que consideren oportunas (sentencias de 11 [RJ 1996, 7969] y 25 de noviembre de 1996 [RJ 1996, 8291], 28 de abril [RJ 1997, 3371] y 10 de noviembre de 1997, 27 de mayo de 1998, 20 de diciembre de 1999, 26 de enero y 1 de febrero de 2000 [RJ 2000, 219], 24 de octubre de 2001 [RJ 2001, 8623] y 25 de noviembre de 2002 [RJ 2002, 10631], entre otras muchas).*

Acerca del alcance del trámite de audiencia y sus destinatarios podemos recordar la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 septiembre 2012 (Aranzadi



RJ\2012\9483, cuando señala que *el trámite de audiencia no obliga a la Administración elaboradora de una disposición general a convocar nominalmente a todas las posibles asociaciones u organizaciones que pudieran tener relación sobre la materia a la que se refiere la disposición, lo que sería con frecuencia inviable por desconocimiento de la Administración sobre la existencia de muchas de tales entidades*". Y así, *"la referencia a las "organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupan o los representen [a los ciudadanos] y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición" [contenida en la Ley del Gobierno] sólo incluye de manera preceptiva a las que están previstas en norma de rango legal y sean de pertenencia obligatoria, como lo son los Colegios Profesionales.*

*A ello no obsta lo que esta misma Sala ha matizado al respecto y es que, en las ocasiones en que puedan existir organizaciones voluntarias conocidas por la Administración con especial relevancia en el ámbito material de que se trate y concurriendo en el caso concreto circunstancias que así lo aconsejen, pueda entenderse que la Administración estuviera obligada a darles trámite de audiencia (Sentencia de 12 de diciembre de 2.008, RC 1.997/2.006 SIC ). Pero no puede afirmarse que tal sea el caso en el presente supuesto, en el que la parte no ha aducido ni acreditado que concurran tales circunstancias".*

Ahora bien, parece que incluso la mención a los colegios profesionales pueda no tener una interpretación extensiva, antes bien deba ceñirse a los que guardan una relación directa con el asunto a tratar. Así, la **Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 4 febrero 2014** Aranzadi RJ\2014\729) establece que *"si bien en aplicación de los artículos 24 de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno y del 2.2. de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de los Colegios Profesionales, no venía obligada la Administración a oír a entidades que no fuesen las que guardaban "relación directa con el objeto de la disposición" al ser éstas, en principio, solamente las constituidas por los Ingenieros de Telecomunicación, cuya titulación es la que iba a regularse"*.

*"La audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto"* **Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 21 febrero 2014**, Aranzadi RJ\2014\1391).



El interés legítimo que ampara ser oído en el trámite de audiencia no es necesariamente el mismo que legitima activamente para impugnar una disposición reglamentaria. En este sentido, *“que las demandantes tengan interés legítimo ex artículo 19.1.a) LJCA para promover este pleito no es contradictorio con negarles el interés legítimo para ser oídos al amparo del artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno. El referido al trámite de audiencia lo es para ser oído respecto del objeto de un proyecto normativo; el interés legitimador para el acceso a la jurisdicción lo es para hacer valer unas pretensiones basadas en la ilegalidad de esa norma, tanto en su contenido como en el procedimiento de elaboración”*. (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 7 julio 2014 (Aranzadi RJ\2014\3786).

En cuanto al plazo que debe observar este trámite, la ley 39/2015 no contempla una previsión específica a este respecto, por lo que habría que estar más bien al plazo general que se prevé para el procedimiento administrativo común (aunque estemos ante un procedimiento especial) en el artículo 82.2 de la propia Ley, que lo determina no inferior a diez días ni superior a quince.

Ahora bien, cuando el texto sometido inicialmente a este trámite haya experimentado con posterioridad variaciones sustanciales procederá nuevo trámite de audiencia. Para determinar cuándo se han experimentado tales variaciones sustanciales habrá de estarse a las circunstancias de cada caso concreto, atendiendo a una interpretación finalista del trámite de audiencia pública.

### Excepciones y limitaciones al trámite de audiencia

El artículo 133.4 Ley 39/2015 dispone que *“podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”*. Para determinar cuáles hayan de ser esas *razones graves de interés público* habrá de estarse a cada caso concreto, si bien por tratarse de una excepción legal, deberá ser objeto de interpretación restrictiva.

### Consecuencias jurídicas de la omisión del trámite de audiencia.

El trámite de audiencia ha de ser observado con el mayor rigor, dado que su ausencia puede llevar aparejada la declaración de nulidad de la disposición afectada, por lo que habrá de extremarse el cuidado a la hora de identificar los supuestos en los resulta preceptiva.





La omisión del trámite de audiencia podrá ser causa de nulidad. Así, *“tratándose de una disposición que afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, la omisión del trámite de audiencia únicamente resulta admisible cuando lo exijan graves razones de interés público que debe ser debidamente motivadas. Y nada se explicó al respecto durante la tramitación de la Orden”*. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 enero 2015 (Aranzadi RJ\2015\206).

Acerca de cuál deba ser el documento sometido al trámite de audiencia la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 septiembre 2012 (Aranzadi RJ\2012\9483), deja sentado que *“no puede interpretarse que el tenor del apartado 1.c) del artículo 24 de la Ley del Gobierno –“elaborado el texto de una disposición”–, deba interpretarse necesariamente en el sentido de que sea el texto posterior a los dictámenes e informes que hubieran podido recabarse al amparo de lo previsto en el apartado 1.b) del mismo artículo el que necesariamente haya de someterse al trámite de audiencia. Más bien la interpretación correcta del conjunto del precepto es que no existe prelación temporal entre las citadas letras b) y c) del mismo, a lo que abona la dicción de ambos párrafos al hablar de que habrán de recabarse los informes y dictámenes que resulten procedentes “a lo largo del proceso de elaboración” (letra b) y de que “elaborado el texto de una disposición” habrá de someterse en su caso al trámite de audiencia (letra c), redacción que hay que referir más bien al texto inicial de la disposición “elaborada” por la Administración”*.

Que en procedimiento se manejen sucesivas versiones de un texto no requiere forzosamente que el trámite de audiencia haya de sustanciarse de nuevo. *“En cuanto a la ulterior modificación del texto, no es algo inusual, ni mucho menos ilegal: en ningún lugar está establecido que un proyecto de disposición no pueda ser modificado una vez que ha sido sometido a las preceptivas consultas, entre otras razones porque en la lógica de todo procedimiento de elaboración de normas está que el texto vaya experimentando cambios a medida que avanzan los trámites. Sólo en el supuesto de que las modificaciones supusieran un texto radicalmente diferente cabría considerar preceptiva la apertura de un nuevo trámite de alegaciones; algo que no puede afirmarse en el presente caso, donde las sucesivas versiones del borrador han tenido siempre un mismo objeto: la organización y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.”* (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 19 mayo 2015, (Aranzadi RJ\2015\1584).

En fin, resulta obligado recomendar que el trámite de audiencia se cumplimente asimismo en los procedimientos para la elaboración de bases generales de subvenciones públicas, toda vez que, al fin y al cabo, son igualmente disposiciones de carácter general, si bien en este caso, por su propia naturaleza, el campo de los potenciales destinatarios estará bastante más acotado. La **Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 enero 2015** (Aranzadi RJ\2015\206) confirma la de instancia y anula una Orden reguladora de unas bases por omisión del trámite de audiencia sin haberse justificado en el expediente la improcedencia o innecesidad del mismo. *“El defecto procedimental que señala la sentencia no consiste en que no se hubiese oído durante la tramitación a la concreta asociación GAESCO o a otra asociación o corporación en particular. Lo que la sentencia pone de manifiesto –ya lo hemos visto– es que la Orden se tramitó “sin audiencia a la ciudadanía, ni directa ni indirecta”, o, dicho de otro modo, que el procedimiento se desarrolló “eludiendo la audiencia de los interesados afectados por la modificación”. Y puesto que tanto el artículo 45 de la Ley autonómica 6/2006 como el artículo 24 de la Ley 50/1997 admiten que el trámite de audiencia podrá omitirse cuando lo exijan graves razones de interés público “que deben explicitarse”, la sentencia recurrida se encarga de puntualizar que en este caso se ha omitido íntegramente el trámite de audiencia a la ciudadanía “...sin que exista motivación alguna en la resolución de las razones de dicha omisión”. Porque –continúa– “tratándose de una disposición que afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, la omisión del trámite de audiencia únicamente resulta admisible cuando lo exijan graves razones de interés público que deben ser debidamente motivadas. Y nada se explicó al respecto durante la tramitación de la Orden”.*

### 3.3. Solicitud de informes preceptivos

La siguiente fase del procedimiento se corresponde a la solicitud de informes. El artículo 82 de la Ley 30/1992 –y en idéntico sentido, su correlativo el 79 de la Ley 39/2015– establece que se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver. Al propio tiempo, la Ley establece que, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (artículos 83 de la Ley 30/1992 y 80 de la Ley 39/2015).



El incumplimiento de la obligación de solicitar un informe, cuando sea preceptivo, puede acarrear la anulación de la disposición reglamentaria afectada. Resulta pues particularmente importante solicitar y obtener aquéllos que resultan preceptivos según las disposiciones legales. Seguidamente serán objeto de comentario los informes preceptivos que deben incorporarse a todos los expedientes de elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración del Principado de Asturias; existen otros no obstante que únicamente resultarán exigibles, en su caso, en razón del ámbito sectorial en que el haya de desenvolverse la norma proyectada<sup>13</sup>. Se ha preparado una relación o inventario de estos últimos en el anexo a este trabajo, con indicación del precepto legal o reglamentario que constituye su fundamento.

La Ley 30/1992 establece en su artículo 83.2: *Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.*

**3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.**

**4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.**

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.*

La Ley 39/2015 modifica parcialmente la regulación de los supuestos en los que el informe preceptivo no se emita en el plazo previsto. En este caso, su artículo 80.3 establece que **“de no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”.**

---

<sup>13</sup> Véase apartado 5 (“Relación de informes de carácter sectorial) de este documento.



La **Sentencia del Tribunal Supremo** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de **11 julio 2014** (Aranzadi RJ2014\4040) interpreta la falta de respuesta expresa del órgano informante que ha sido requerido para emitir el informe y sus efectos en el procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria:

*“Como segundo motivo de impugnación se alega la anulabilidad ex artículo 63 Ley 30/1992 del Real Decreto impugnado al haberse omitido el Informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.*

*Con independencia de la inadecuada invocación del artículo 63, la Sentencia antes citada lo rechazó « puesto que consta que en las dos ocasiones en que fue requerido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (el 9 de abril y el 9 de mayo de 2013), no se recibió contestación por parte del de Industria, lo que no tiene más sentido que el de que éste no tenía nada que objetar a lo proyectado, sin que la demandante aporte elemento de fondo alguno que nos llevase a entender que solamente un Informe explícito sería el llamado a cubrir alguna concreta deficiencia detectada »*

*(Fundamento de Derecho Segundo, párrafo segundo).*

En alguna ocasión excepcional parece haberse aceptado que la falta de informe de un órgano colegiado sea suplida por la posibilidad ofrecida a sus miembros, individualmente considerados, de formular observaciones al texto proyectado. Así, en el Dictamen número 59/2015 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias relativo al proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, se afirma (página 6) que: *“...Por otra parte, aunque el proyecto de disposición no ha sido en puridad informado por el Consejo del Juego del Principado de Asturias en los términos de lo dispuesto en el artículo 15.3, letra a), de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, sí se les ha concedido a sus miembros la posibilidad de formular observaciones al texto durante el procedimiento de elaboración; forma esta de proceder que, a falta de disposición legal expresa relativa al carácter preceptivo de los informes del citado órgano colegiado en los términos de lo establecido en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consideramos adecuada al propósito de garantizar la audiencia a “las entidades u organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectadas por la futura disposición”, según determina el artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la*

*Administración del Principado de Asturias... ”. Téngase en cuenta no obstante que en este caso se aprecia un muy importante matiz, consistente en que el propio dictamen no reconoce carácter preceptivo al informe del Consejo de Juego. Con todo, aunque en el caso mencionado el Consultivo no haya apreciado vicio en la tramitación del procedimiento, no parece recomendable sustituir la voluntad de un órgano colegiado, cabalmente expresada en el informe emitido por el conjunto de sus miembros, por el parecer individualmente considerado de cada uno de ellos, pues es sabido que aquella voluntad –la del órgano– ha de formarse en un determinado contexto formal que no es el de la consulta individual, sino el de la sesión conjunta con deliberación y votación en su caso.*

### 3.3.1. Informe relativo a la limitación del gasto público

El Texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio establece en su artículo 38.2 que *“ todo anteproyecto de ley, proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general, así como los borradores de convenio o protocolo que pretenda suscribir la Administración del Principado de Asturias o sus entes instrumentales, deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución, debiendo ser informados preceptivamente, a efectos económicos y con carácter previo a su aprobación, por la Consejería competente en materia económica y presupuestaria.”*

Es pertinente resaltar que este informe es preceptivo en todos los casos, cualquiera que sea el rango normativo o la materia sobre la que verse el proyecto de disposición de carácter general que se elabore.

El informe será evacuado por la dirección general competente en materia presupuestaria. Así resulta, no del tenor literal del precepto transcrito, sino de los sucesivos decretos reguladores de la estructura orgánica de la Consejería.

### 3.3.2. Informe en materia de personal

Se deriva de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de acuerdo con el cual:



*“Cuando la disposición pueda suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, se incorporará una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución, siendo preceptivo en este caso informe de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria. Asimismo, si la disposición implicara la necesidad de incremento o dotación de medios personales, requerirá informe de la Consejería competente en materia de personal”.*

A diferencia del informe relativo al gasto, éste se solicitará únicamente cuando la disposición propuesta implique incremento de medios personales. Procede llamar la atención sobre este extremo en el sentido siguiente: en aquellos supuestos en los que la disposición proyectada suponga la adición de trámites, controles o informes nuevos a realizar por un órgano administrativo deberá justificarse expresamente que la introducción de los mismos comporta simultáneamente la reducción o eliminación de otros preexistentes o la optimización, con nuevos métodos, de tiempos de trabajo, pues sólo de ese modo podrá justificarse que, en efecto, la nueva regulación no presuponga la necesidad de incrementar medios personales. La mera afirmación, ayuna de fundamento, de que no son necesarios, en un contexto como el descrito, no podrá considerarse suficiente en modo alguno.

El informe en materia de personal se solicitará a la dirección general competente en materia de función pública.

### 3.3.3. Informe de la Secretaría General Técnica

De acuerdo con el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, las propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica.

El informe de la Secretaría General con carácter general deberá hacer referencia, entre otros, a los siguientes extremos:

a) Relación de todos los documentos que conforman el expediente, de los informes solicitados, y en su caso recibidos, y de las observaciones realizadas en cada fase del procedimiento.

b) Análisis de las observaciones realizadas en cada fase del procedimiento. De las admitidas y de las rechazadas, y en su caso de los cambios efectuados en el texto propuesto.

c) Estudio de la competencia ejercida, del rango adecuado de la disposición y explicación del contenido de la misma.



Dentro de los informes preceptivos destaca el de la Secretaría General Técnica acerca de cuya naturaleza se pronunció en su momento la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 20 de septiembre de 1988 (número 1.143). Considera la Sentencia que, con arreglo al artículo 130 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, no cabe atribuir a los órganos consultivos, cuya presencia se prevé en el procedimiento, el carácter de órganos controladores de la legalidad o de la oportunidad del proyecto de disposición, ya que la actividad de control es una función directiva de examen y valoración del desarrollo y resultado de otra actividad y por ello tiene que ser realizada –para que estemos ante un verdadero y propio control– por quien se halle supraordenado en la organización, lo que implica necesariamente que el órgano fiscalizador no puede depender del fiscalizado. Y como quiera que el Secretario General Técnico depende del Ministerio correspondiente, su actividad de informe carece de la nota de independencia que es propia de un órgano de control.

Ahora bien, la naturaleza no de control que lo caracteriza no es óbice para que **la ausencia del informe de la Secretaría General Técnica en el expediente pueda, según la más reciente jurisprudencia, determinar la invalidez de la disposición aprobada.** Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 16 abril 2013 (Aranzadi RJ\2013\3248) ha señalado lo siguiente: *“no alcanzamos a comprender qué razón podría justificar la omisión de un informe explicativo de la suficiencia e idoneidad [...] la omisión del informe de la Secretaría General Técnica, asimismo exigido “en todo caso” por el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, pues su función, dirigida a asegurar la legalidad de la norma reglamentaria, como resulta de la competencia de asistencia jurídica atribuida a su titular por el artículo 17.1 de la ley 6/1997, de 14 de abril, ni es sustituida por las previsiones previas que acaban de citarse, ni es irrelevante desde el momento en que la Orden fija aquellas condiciones generales, no determinadas en sí mismas e “in totu”, aunque a él hayan de acomodarse, por lo que dispone el artículo 86.2 de la Ley 47/2003.*

*E igualmente, aunque aquí los argumentos puedan ser más sólidos, en lo que hace a las omisiones del informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma y de la memoria económica. Pues, en cuanto a ésta, no vemos que el motivo descarte que el control de la observancia de aquellas condiciones generales haya de generar un coste, o que afirme que éste no deba tener influjo alguno al decidir que sean esas y no otras las que se fijen. Ni vemos tampoco, ya en cuanto a aquél, que de aquellas previsiones previas surja sin*

más, no ya la necesidad de la Orden, sino la “oportunidad” de las concretas condiciones que decide fijar, que, como bien dice la Sala de instancia, *percuten en competencias autonómicas*”. En idéntico sentido, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 8 enero 2014 (Aranzadi RJ2014\544).

En el Principado de Asturias, la dicción legal en términos imperativos no deja lugar a dudas acerca del carácter insoslayable del informe de la Secretaría General Técnica: **“Las propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería. Por decisión del titular de la Consejería competente podrán someterse a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.”** (Artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias).

### 3.3.4. Informe de impacto por razón de género

El informe de impacto de género en la elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración del Principado de Asturias no ha sido prevista en la Ley del Principado de Asturias 2/1995.

No obstante, se exige de manera específica en el apartado segundo del artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género: *“2. En cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior, se incorporará un informe sobre su impacto por razón de género en la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, en la forma que se establezca reglamentariamente”*.

Tras la lectura del precepto cabe plantearse dos cuestiones:

1ª. Si es exigible o no contar con el informe de impacto de género en la tramitación de los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, a pesar de que tal previsión no ha sido desarrollada por el correspondiente reglamento, como así se dispone legalmente.

2ª. En caso de respuesta afirmativa, cuál debería ser el contenido de dicho informe.

**Parece recomendable, por un principio de prudencia, ofrecer una respuesta afirmativa a la primera cuestión.** En efecto, la dicción legal se remite a un ulterior desarrollo reglamentario para determinar la forma en





que deba cumplimentarse cabalmente dicha obligación, con lo que, a día de hoy, el acervo normativo autonómico no ofrece una receta válida para cumplir adecuadamente con dicha obligación legal justamente por falta de desarrollo reglamentario; pero no es menos cierto que los reglamentos son normas de desarrollo de aquellas previsiones que han sido objeto de previa regulación legal y, por tanto, de obligado cumplimiento. O dicho de otro modo, el incumplimiento por el ejecutivo del mandato legal de desarrollar reglamentariamente la ley no debería generar el resultado perverso consistente en la imposibilidad de aplicar la ley precisamente por falta de desarrollo reglamentario.

En este sentido, aunque en otra materia, se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, (Sección 2ª), de 24 noviembre 1993, al disponer que *“resulta, por tanto, evidente que ni en la fecha que tuvo lugar el hecho imponible (8-2-1982) ni en la que fue presentado a liquidación el documento (15-3-1982) regía el Reglamento del Impuesto, que entró en vigor el 1-4-1982; y sólo a partir de esta última fecha (y no la del Real Decreto 3494/1981 ni la de su publicación en el «Boletín Oficial») es desde la que «M. V. I.» podía pedir del Ministerio de Hacienda el reconocimiento del beneficio fiscal; circunstancia que hace que en este caso, al igual que el contemplado por la Sala en su citada Sentencia de 10-5-1989, no pueda dejarse sin efecto la aplicación de una exención establecida por la Ley en razón a no haberse desarrollado reglamentariamente el procedimiento, pues ello supondría una situación de ineficacia de las leyes no establecida en el ordenamiento, ni tampoco señalada para el caso concreto por la ley a reglamentar”*.

De manera específica respecto de los informes de impacto de género, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2015 (Recurso de Casación 2676/2012), dispone en su Fundamento de Derecho cuarto: *“Hemos de partir del hecho de que la aprobación del Plan de Ordenación en cuestión por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, tuvo lugar cuando la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, había establecido, en su artículo 139.1, que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas”*. La Ley andaluza, sin embargo, no se remite a un ulterior desarrollo reglamentario,

que no tuvo lugar hasta la aprobación de su Decreto 17/2012, 7 febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género («B.O.J.A.» 22 febrero).

**En el ámbito estatal, la omisión del preceptivo informe de impacto de género es causa de anulación de la disposición reglamentaria fruto del expediente.** Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 8 noviembre 2012 (Aranzadi RJCA\2012\845): *“La exposición de motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación a la cuestión de la exigencia del informe sobre el impacto de género justifica su exigencia sobre la base de los siguientes argumentos: Por otro lado, la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad «mainstreaming» como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una «Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género» diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.*

*Téngase en cuenta que uno de los motivos de impugnación es que la Orden prevé que la asignación de cuotas se establezca para cada flota de los distintos grupos incluidos en el censo tomando en consideración en un 40% el criterio de empleo y dependencia de la pesquería específica de atún rojo, en función del número de empleos dependientes multiplicado por los meses de dependencia de cada flota o arte de pesca. A esta Sala no le cabe duda de que en dicha valoración se debería haber incluido alguna referencia a la influencia que la distribución de género pudiera tener en dicha cuestión.*

*Otra cosa hubiera exigido que la Administración hubiera informado que, por razones que no se han aportado a esta Sala en el escrito de contestación del Sr. Abogado del Estado, dadas las peculiaridades del sector, no existía influencia de la distribución de género, pero, en principio, tal falta de influencia no parece razonable.*

*En cualquier caso, no se olvide que el informe sobre el impacto de género debe ser incorporado "en todo caso" tal como resulta del artículo 24 de la Ley 50/97.*

*Omisiones ambas que obligan a estimar la demanda y a anular la resolución objeto de recurso."*

En un sentido similar, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 16 abril 2013 (Aranzadi RJ\2013\3248):

**La Ley estatal obliga a incorporar al expediente el informe de impacto por razón de género en el ámbito de la Administración del Estado. No es de aplicación directa, sin embargo, en el ámbito autonómico, por lo que la exigibilidad o no de dicho informe vendrá dada –como es el caso del Principado de Asturias– no por aplicación de la ley estatal sino en función de lo que establezca la ley autonómica.** En este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 29 mayo 2012 (Aranzadi RJ\2012\8054): *"la Ley 5/1983, del Gobierno Valenciano, no contempla el informe de impacto de género como trámite imperativo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, que es la norma que ha de aplicarse por haber renunciado la Ley del Procedimiento Administrativo Común a establecer un procedimiento común aplicable a todas las Administraciones para poder ejercer la actividad reglamentaria, sin que por sea procedente aplicar la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 149.3 de la Constitución [...] "el artículo 24 de la Ley del Gobierno constriñe su ámbito de aplicación a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, de modo que el mismo no puede reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del artículo 149.1.18 de la CE que respeta las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, y precisamente por ello, tampoco, y como erróneamente entendió la sentencia de instancia, puede constituir derecho supletorio de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 149.3 de la Constitución , porque como ya expusimos la Ley 5/1983, del Consejo de la Comunidad Autónoma Valenciana en el artículo 43 contiene una regulación completa del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que hace innecesaria por superflua esa supletoriedad del derecho estatal, sin que contradiga esta afirmación la invocación de la disposición final segunda de la Ley 5/1.983 que se refiere precisamente al supuesto de la existencia de una laguna en la regulación autonómica, único supuesto en que sería posible de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentencias 118/1.996, y 61/1.997, la aplicación supletoria del derecho del Estado.*



*En consecuencia se estima el recurso y se casa la sentencia que se declara nula y sin ningún valor ni efecto en cuanto anuló el Decreto 56/2.006 del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana al estimar que el mismo era nulo de pleno derecho al omitir en su elaboración un informe sobre el impacto de género de las medidas que en el mismo se establecían.»*

## **2ª. Acerca de cuál debería ser el contenido del informe de impacto de género.**

El contenido de dicho informe se debería regular en el correspondiente reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, tal como dispone su artículo 4.

No habiéndose producido a día de hoy tal desarrollo, se podría acudir supletoriamente a las indicaciones que se recogen en la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo (ya referenciada en este trabajo), respecto del análisis del impacto de género.

Sin perjuicio de que más adelante se apuntarán los indicadores referidos, la conclusión, conforme a dicha Guía, debería ser<sup>14</sup>:

a) Impacto Negativo. Cuando no se prevea una eliminación o disminución de las desigualdades detectadas y no contribuya a las políticas de igualdad.

b) Impacto Nulo. Cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación.

---

<sup>14</sup> *“En opinión de la Magistrada discrepante la simple consignación de impacto nulo comporta que el informe se encuentra huérfano de referencia alguna preveyendo las repercusiones que una modificación reglamentaria como la cuestionada con optimización de recursos en materia de vigilancia de la salud, mejora de la integración de la actividad preventiva, etc. tiene sobre la situación de hombres y mujeres concernidos . La Guía metodológica antedicha al regular la confección de la Memoria abreviada subraya que no será suficiente afirmar que “de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciados en los ámbitos....” sino que habría que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito. Se constata que, aunque mediante norma no jurídica, la propia administración fija criterios para evitar informes carentes de contenido real por lo que la referencia al impacto nulo sin más explicación entendemos resulta insuficiente.”* Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 23 diciembre 2015

Aranzadi RJ\2016\183; voto particular).



c) Impacto Positivo. Cuando se prevea una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y contribuya a los objetivos de las políticas de igualdad.

Asimismo:

a) Medidas que se han ido introduciendo en el proyecto para corregir o remediar las situaciones de desigualdad.

b) Recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo de género.

En cuanto a los indicadores a emplear:

a) Cuantitativos:

-Número de hombres y mujeres a los que afecta la norma.

-Características de la situación de mujeres y hombres, expresadas en forma cuantitativa (edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos).

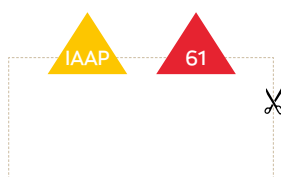
b) Cualitativos: Se utilizarán para identificar roles y estereotipos de género (identificación de creencias, valores, costumbres u opiniones sociales).

### 3.3.5. Incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de unidad de mercado

#### 3.3.5.1. La unidad de mercado

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de unidad de mercado (en adelante, LGUM) tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.



La Ley no define expresamente el concepto de la unidad del mercado. El Tribunal Constitucional, partiendo del artículo 139 CE, considera que la unidad de mercado es una manifestación de la unidad económica, en un marco legal con principios económicos básicos de aplicación unitaria en todo el territorio del Estado y que supone al menos la libre circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra, así como la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio a la actividad económica.

### 3.3.5.2. Principios de garantía de la libertad de circulación y de establecimiento

#### a) Principio de no discriminación.

Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

#### b) Principio de cooperación y confianza mutua.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

#### c) Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna **razón imperiosa de interés general** de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.



**d) Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.**

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional.

**e) Principio de simplificación de cargas**

Busca que no exista un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

**f) Principio de transparencia.**

Todas las autoridades competentes actuarán con transparencia para la correcta aplicación de la Ley de unidad de mercado y la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado.

**Estos principios deben ser respetados por las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella. (Art 9.2 de la LEGUM).**

### 3.3.5.3. Cooperación en la elaboración de proyectos normativos

Para conseguir los objetivos previstos en la LEGUM la cooperación entre las Administraciones se revela esencial y a ella se refiere el Capítulo III. En el artículo 14 se regula la cooperación en la elaboración de proyectos normativos.

“Artículo 14

*1. Las autoridades competentes intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con esta Ley.*

*2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.*

*3. Las leyes o disposiciones de carácter general que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en esta Ley garantizarán el principio de simplificación de cargas.*



4. Si el proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes. Asimismo, se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.

5. Si el proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica se analizará la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes.

6. **En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado.”**

En el artículo 23 de la LEGUM se regula el sistema de de intercambio electrónico de información:

**“Artículo 23. Sistema de intercambio electrónico de información.**

1. **Para intercambiar información de acuerdo con lo previsto en este Capítulo, las autoridades competentes dispondrán de un sistema de intercambio electrónico de datos, incluidos los datos de carácter personal y sin perjuicio de lo establecido en las normas de protección de este tipo de datos.**

Con este fin, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, establecerá un sistema de intercambio electrónico de datos que podrán utilizar las autoridades competentes en la materia. Dicho sistema de intercambio se canalizará a través de plataformas de infraestructuras y servicios comunes mantenidas por la mencionada Secretaría de Estado.

2. **En caso de que no se acuerde un formato común de comunicación entre autoridades competentes, el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas lo determinará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”**

En el Principado de Asturias el acceso al sistema de intercambio de información, en estos momentos, se hace a través de la Dirección General de Finanzas y Economía de la Consejería de Hacienda y Sector Público.





La Ley exige también la evaluación periódica de la normativa en el artículo 15:

***“Artículo 15. Evaluación periódica de la normativa.***

***1. Todas las autoridades competentes evaluarán periódicamente su normativa al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.***

***2. Sin perjuicio de la evaluación establecida en el apartado anterior, las conferencias sectoriales impulsarán la evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que puedan proceder, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de esta Ley.***

***A tal efecto, las conferencias sectoriales concretarán, con periodicidad anual, el programa de evaluación que se considera prioritario para el período.***

***3. Asimismo, el Consejo para la Unidad de Mercado podrá impulsar la evaluación del marco jurídico vigente en un sector económico determinado, cuando se hayan detectado obstáculos a la unidad de mercado, conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley.”***

En la Memoria del Consejo Consultivo de Madrid del año 2014 en el anexo de estudios y publicaciones se hacen unas consideraciones sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), y entre otros aspectos analiza su incidencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, concluyendo lo siguiente:

***“Por consiguiente resulta necesario que en el procedimiento de aprobación de una disposición general que pueda tener incidencia en la unidad de mercado se tenga en cuenta:***

***1) La obligación de comunicación previa.***

***2) La valoración (entendemos que en la memoria de impacto normativo) de la coherencia del proyecto normativo con las disposiciones de la LGUM.***

***3) La utilización del sistema de intercambio electrónico de información en caso que la norma afecta a la unidad de mercado de manera relevante.***

***4) El cumplimiento de los principios de simplificación de cargas, de no discriminación, cooperación, necesidad y proporcionalidad (a los que alude expresamente también el artículo 9 de la Ley, como mandatos a las autoridades competentes en la aprobación de disposiciones y medios de intervención).”***

[http://www.madrid.org/ccmadrid/images/adjuntos/garantia\\_unidad\\_mercado2014.pdf](http://www.madrid.org/ccmadrid/images/adjuntos/garantia_unidad_mercado2014.pdf)

### 3.3.5.4. Incidencia en la tramitación de disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias

La obligación de comunicación previa es de aplicación en los proyectos normativos que afecten de manera relevante a la unidad de mercado lo que implica una valoración de si concurre dicha circunstancia así como si se han respetado o no los principios recogidos en la Ley.

Dicha valoración debería recogerse en la memoria de impacto normativo y, en el caso que no se realice la misma, se considera que debería recogerse en la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persigue la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco en que se inserta a que se refiere el artículo 32. 2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración. También debería recogerse dicha valoración en el informe de la Secretaría General Técnica.

La Junta de Andalucía mediante Resolución de 27 de enero de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobó los **criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación**. BOJA nº 21 de 02/02/2016.

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/21/1>

La comunicación se realizaría por medio de la Dirección General de Finanzas y Economía de la Consejería de Hacienda y Sector Público.

La comunicación previa podría dar lugar a la presentación de alegaciones u observaciones por alguna autoridad, lo que plantea el problema del momento en que se debe cumplimentar este trámite que podría simultanearse con el trámite de audiencia.

Por último, en la evaluación que se realice de las disposiciones aprobadas deberá también analizarse desde el punto de la unidad del mercado (artículo 15.1 de la LGUM).

### 3.3.6. Breve mención al deber de comunicación a la Unión Europea de normas técnicas

La regulación sobre comunicación a la Unión Europea de normas técnicas se encuentra en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones



técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información y en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por el que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. También debe tenerse en cuenta la Orden PRE/3278/2007, de 7 de noviembre (BOE del 14), por la que se modifica el anexo II del Real Decreto citado.

El Real Decreto, como indica su parte expositiva, se orienta a implementar mecanismos de comunicación y transparencia que permitan a la Comisión Europea y a los Estados miembros estar informados de las medidas que vayan a ser adoptadas en el ámbito interno de cada Estado miembro y disponer, además, de un período de tiempo suficiente para formular observaciones y proponer modificaciones a las mismas, fundadas en el principio de libre circulación de mercancías y libre prestación de servicios. A tal efecto, el Real Decreto instrumenta la comunicación previa a la Comisión Europea de los proyectos de reglamentos técnicos y de los reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información que las Administraciones públicas se propongan aprobar. Dada la pluralidad de órganos públicos que ostentan competencias para dictarlos, se canalizará a través de una instancia única, la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea, la comunicación de proyectos y el intercambio de información con la Comisión Europea.

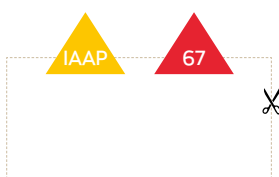
Por tanto, ante cualquier duda acerca de qué proyectos de disposiciones de carácter general se deben comunicar habremos de acudir al departamento de la Administración del Principado de Asturias especializado en asuntos europeos, que examinará en una fase preliminar si el proyecto de reglamento es subsumible o no en el ámbito de aplicación del Real Decreto; dicho departamento también realizará formalmente, en su caso, la comunicación en nombre de esta Administración.

### 3.4. Informes no preceptivos de especial relevancia

Además de los informes preceptivos señalados, así como los que se puedan derivar del resto de la legislación sectorial de aplicación<sup>15</sup>, nada obsta a

---

<sup>15</sup> Véase apartado 5 de las presentes “Recomendaciones...”.



que el órgano instructor del procedimiento –la Secretaría General Técnica– recabe aquéllos que juzgue necesarios para mejor resolver.

No obstante el carácter facultativo de dichos informes, procede apuntar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2010 (recurso de casación 591/2008) que declaró la nulidad del Decreto 28/2006, de 23 de marzo, de la Comunidad de Madrid, que regulaba la constitución y régimen de funcionamiento de los depósitos de sangre procedentes de cordón umbilical; tal Decreto se anuló precisamente porque se había prescindido de recabarlos.

En esa sentencia la Sala declaró que, sin desconocer que el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno atribuye al promotor de la norma una facultad discrecional, no por eso está exenta del control de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución), ni es ajena a la llamada que hace el artículo 103.1 de la Constitución para que las Administraciones ejerzan sus potestades –aquí la reglamentaria– con el fin de satisfacer los intereses generales. La sentencia añade que ese legítimo ámbito de discrecionalidad no permite adoptar decisiones injustificadas; además en ese caso el expediente administrativo era tan escueto que *« no permite flexibilizar el deber de recabarlos [los informes y estudios] cuando nada hay en él que pueda suplirlos y garantizar, como quiere la norma, el acierto y la legalidad del texto reglamentario en elaboración »*.

Son elementos relevantes que explican esa decisión los siguientes:

1º La sentencia partía de un expediente calificado de “escueto” porque sólo contenía las memorias justificativa y económico-financiera, el informe de valoración de impacto por razón de género, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora y el dictamen del Consejo de Estado. Éste fue contrario al proyecto pues echaba en falta el trámite de audiencia e informes que había interesado conforme al artículo 18.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, a lo que se añadían otras cuestiones relacionadas ya con el fondo de la regulación proyectada.

2º La exigencia la basaba la sentencia en que la materia regulada era controvertida, objeto de debate científico y jurídico, de ahí que esta Sala estimase necesario reflejar *« el estado de opinión sobre las cuestiones científicas, éticas y jurídicas que suscitaban las actividades reguladas en aquel Decreto... »*, como garantía del acierto de la regulación. Así, exponía las dudas científicas existentes sobre la utilidad de los bancos o depósitos de sangre de cordones umbilicales autólogos; más las dudas, incertidumbres y preocupaciones, más



cuestiones relacionadas con la protección de la salud, acreditación de los establecimientos, cualificación y formación del personal de que dispongan, etc.

Esos informes y estudios habían sido sugeridos por el Consejo de Estado al amparo de su normativa al cuestionarse el acierto, oportunidad y hasta la legalidad de un proyecto normativo que incidía en una materia en la que era objetivo que había diversidad de opiniones, por lo que en un primer momento el Consejo devolvió el expediente que le fue devuelto sin cumplimentar tal solicitud. Se trataba, pues, de una desatención procedimental relevante que se añadía a un expediente “escueto”, a lo que se añaden una serie de dudas sobre su acierto más otras no menos relevantes sobre la legalidad de la iniciativa. (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 24 septiembre 2015 (Aranzadi RJ2015\5539)).

### 3.4.1 Informe de la de la Intervención General en el caso de la tramitación de bases generales de subvenciones

El artículo 9.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones dispone que con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de su concesión; por su parte el artículo 17.1, que no tiene carácter básico, indica que en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes corresponde a los ministros la aprobación de las mismas por Orden Ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley del Gobierno y previo informe de los servicios jurídicos y de la intervención delegada correspondiente.

En el caso de la Administración del Principado de Asturias, ni la Ley 2/1995, ni las normas relativas al procedimiento de tramitación de subvenciones –acaso por su antigüedad, que en ambos casos pasa holgadamente de los veinte años– fijan la participación del Servicio Jurídico ni de la Intervención, por lo que en sentido estricto no sería necesario que emitieran informe alguno al respecto. No obstante, habida cuenta de que cada convocatoria singular de las subvenciones deberá ser objeto de fiscalización por parte de la Intervención General del Principado, podría darse la paradoja de que la Intervención interpusiera un reparo a una convocatoria dictada en ejecución de unas bases en las que no habría tenido participación ni conocimiento previo y que como disposiciones reglamentarias no pueden ser objeto de derogación singular una vez publicadas. Por tanto, resulta ineludible que se sancione



la práctica realizada en la actualidad, de tal manera que se solicite informe previo de la Intervención con motivo de la tramitación del procedimiento de elaboración de las bases generales de cualquier subvención.

El informe será solicitado por la Secretaría General Técnica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 30/1992 y tendrá el carácter y efectos previstos en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, distinto por tanto de los informes derivados de la labor fiscalizadora y regulados en los artículos 56 y siguientes del TRREPPA.

### 3.4.2. Del Servicio Jurídico del Principado de Asturias

Al contrario de lo dispuesto en otras administraciones, nuestra legislación no exige la participación del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, –carencia sobre la que no se puede dejar de llamar la atención– en la elaboración de disposiciones de carácter general; no obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, por decisión del titular de la Consejería, las disposiciones generales podrán someterse a informe del Servicio Jurídico.

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico, el informe lo solicitará el titular de la Secretaría General Técnica, una vez que se haya completado el expediente, en su caso con anterioridad a la petición de dictámenes a otro órgano consultivo, y se acompañará a la solicitud el correspondiente proyecto o anteproyecto de la disposición junto a los documentos señalados en el artículo 32.2 de la Ley 2/1995.

Sin perjuicio de lo anterior, el informe del Servicio Jurídico resulta preceptivo cuando se trata de solicitar un dictamen no preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Así, el artículo 41 del Reglamento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, establece que *“a la petición de consulta deberá acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, comprensiva, en su caso, del expediente administrativo con el contenido exigible legalmente, junto con un índice numerado de documentos y un extracto de secretaría.*

*En los supuestos a que se refiere el artículo 14 de la Ley reguladora del Consejo [o sea, los dictámenes no preceptivos] deberá, asimismo, acompañarse propuesta razonada en relación con el asunto a consultar, así como*



*informe del órgano de gestión del expediente e informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante”, esto es, el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, al que le corresponde, por mor de lo previsto en el artículo 1.1. de su propio Decreto regulador (20/1997, de 20 de marzo): “El Servicio Jurídico del Principado de Asturias es el órgano administrativo que tiene atribuidas las funciones de asistencia jurídica a la Administración de la Comunidad Autónoma, así como su representación y defensa en juicio”.*

## 3.5. Informes singulares

### 3.5.1. Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos

Nada dice la Ley 2/1995 en relación con el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, como tampoco se regulan su creación, organización y funcionamiento en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias o en la Ley 8/1991 de Organización de la Administración del Principado de Asturias, ni en ninguna otra disposición de rango legal de la Comunidad autónoma. El Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, sí se refiere reiteradamente a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos<sup>16</sup> análogamente a lo que han hecho las normas reguladoras de la estructura de la Consejería que la han precedido, de lo que se infiere la preexistencia de la susodicha Comisión, aunque el Decreto calla en lo tocante a cualquier cuestión referente a la organización y funcionamiento de la Comisión de Secretarios. Debe acudirse a este respecto a la resolución del Consejero de la Presidencia de 28 de octubre de 1985 y al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 1987, por el que se aprueban normas complementarias de las reguladoras de los trabajos del Consejo de Gobierno<sup>17</sup> que en su cláusula primera indica que :

---

<sup>16</sup> Artículos 2.2 “a” y “c” y 3 “b”.

<sup>17</sup> Estas normas son inéditas, pues no han sido nunca objeto de publicación en el Boletín oficial, ni siquiera con el carácter de instrucciones u órdenes de servicio conforme a los artículos 21.1 de la Ley 30/1992 y 21.6 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995.



*“La preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno será realizada por la Comisión de Secretarios Técnicos, la cual habrá de examinar y emitir informe respecto de todos los asuntos de carácter administrativo que hayan de ser sometidos a dicho Consejo, **así como los proyectos de disposiciones de carácter general** y de convenios a celebrar por el Principado de Asturias con otras entidades.”*

Por su parte el párrafo 2 incluye una excepción a la regla general cuando indica que:

*“No obstante lo anterior, quedarán como excepción excluidos del examen e informe de la Comisión los asuntos de la indicada naturaleza que singularmente consideren los Consejeros deban pasar directamente a conocimiento y decisión del Consejo de gobierno, así como los informes que los mismos formulen a dicho Consejo”.<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> La prácticamente inexistente regulación en Asturias contrasta con lo que acontece en otras Comunidades Autónomas, donde sí ha sido previsto este órgano colegiado preparatorio de las sesiones del Consejo de Gobierno:

1.- Andalucía, en su Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno, regula en su artículo 36 la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, a la que define como un órgano que asiste al Consejo de Gobierno, “para preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno y para resolver las cuestiones de carácter administrativo que afecten a varias Consejerías y que no sean de la competencia de aquel”, remitiendo al desarrollo reglamentario la regulación de su composición, funciones y régimen de funcionamiento (el primer Decreto andaluz regulador de esta Comisión es del año 1987, modificado en numerosas ocasiones).

2.- Aragón, en su Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, regula, como órganos de colaboración y apoyo al Gobierno, la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, integrada por Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y miembros del Gobierno que designe él mismo.

Sus reuniones serán preparatorias de las sesiones del Gobierno.

En este caso, le atribuye a la propia Comisión, la aprobación de sus normas de funcionamiento.

3.- Por su parte, la Ley 4/2001, de Gobierno de las Islas Baleares, en su artículo 21, regula la posibilidad del Gobierno de crear la Comisión de secretarios generales técnicos, como el órgano encargado de preparar las deliberaciones y los acuerdos del Consejo de Gobierno, determinando que será un decreto el que regule su funcionamiento, composición, presidencia y secretaría (Decreto 124/2010, de 23 de diciembre).

4.- Islas Canarias, en el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, también prevé la creación, por parte del Gobierno, de Comisiones para preparar sus reuniones.





De lo señalado anteriormente se deduce que se solicitará el informe de la Comisión de Secretarios Generales técnicos una vez que el expediente haya sido tramitado y con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, con la única excepción en que deba emitir informe preceptivo el Consejo Consultivo; en este último caso, el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos será necesariamente anterior, dado que *“los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las*

---

Actualmente, es el Decreto 45/2009, de 21 de abril, el que Regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

5.- Cantabria, en el artículo 25 de la Ley 6/2002, de Régimen Jurídico de Gobierno y Administración de Cantabria, prevé la asistencia al Consejo de Gobierno por una Comisión formada por los Secretarios Generales de las distintas Consejerías, para la realización de las tareas preparatorias de sus reuniones.

6.- Castilla y León, hace lo mismo en el artículo 20 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León: “El Consejo de Gobierno estará asistido por una Comisión formada por los Secretarios Generales de las distintas Consejerías para la realización de las tareas preparatorias de sus reuniones (Decreto 1/2004, de 8 de enero, por el que se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales).

7.- Cataluña, en el artículo 34 de la Ley 13/1989 de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, regula el Consejo Técnico del Gobierno, como órgano colegiado de apoyo al Gobierno, atribuyendo la condición de miembros natos a los secretarios generales de cada departamento (Decreto 128/2005, de 21 de junio).

8.- Extremadura, en el artículo 29 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, define la Comisión de Secretarios Generales de la Junta de Extremadura como el órgano encargado de preparar las deliberaciones y acuerdos del Consejo de Gobierno. (Decreto 188/2010, de 1 de octubre, que aprueba las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad).

9.- Destaca, por el paralelismo con la regulación asturiana, el caso de Galicia, que, en desarrollo de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta de Galicia y de su Presidente, adoptó el Decreto 111/1984, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior de la Junta de Galicia. Este Reglamento prevé una regulación similar, en detalle, a la de los Acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

10.- En La Rioja, la Ley 8/2003, de 28 de octubre, reguladora del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, prevé en su artículo 34, la Comisión de Coordinación, integrada por todos los Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías, que preparará los asuntos que vayan a ser debatidos por los órganos colegiados del Gobierno, siendo sus reuniones preparatorias de las sesiones de dichos órganos colegiados.



*Administraciones*” (artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo).

Ahora bien, ni los Acuerdos del Consejo de Gobierno mencionados, ni tampoco la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en sus artículos 26 a 30, dan respuesta a la siguiente cuestión: qué ocurriría y en su caso, si podría considerarse una irregularidad invalidante, si la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (en adelante, CSGT) no informara un (proyecto o anteproyecto) de disposición de carácter general, previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno, justamente porque no se hubiera sometido a su consideración. Asimismo, qué debería hacerse, en caso de que se incurriera en esta situación que, se entiende, debe ser excepcional, conforme resulta de los Acuerdos del Consejo de constante referencia.

---

11.- La Comunidad de Madrid, por su parte, aprobó por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, recogiendo en su exposición de motivos, que estas normas tienen por objetivo “ofrecer una regulación sistemática de la actuación de los órganos contemplados”, como consecuencia de la “creciente complejidad de la administración autonómica, derivada del ámbito de competencias progresivamente asumidas, así como a la experiencia adquirida”, de acuerdo con la Ley 1/1983, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

En su artículo 29, regula la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, que es el “órgano colegiado al que corresponde el estudio y análisis de la adecuación formal y material de todos los asuntos que vayan a ser sometidos para su aprobación al Consejo de Gobierno, cualquiera que sea su rango o contenido”.

12.- En cuanto a Murcia, la Ley 6/2004, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, regula en su artículo 31 la Comisión de Secretarios Generales como órgano de “estudio y preparación de los asuntos sometidos a la deliberación del Consejo de Gobierno o de sus Comisiones Delegadas, emitiendo informes sobre los referidos asuntos”, “debiendo conocer de todos los asuntos que vayan a someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno”.

13.- La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, de Gobierno y del Presidente de Navarra, prevé, en su artículo 16, la Comisión de Coordinación, órgano colegiado encargado de examinar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Gobierno de Navarra en sus reuniones y demás que se le presenten o sometan para su examen (Decreto Foral 110/2005, de 5 de septiembre).

14.- Por último, la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, que aprueba las Normas reguladoras del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana, contiene, igualmente, en el artículo 26, la posibilidad de que el Consell cree la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, para preparar las reuniones del Consell y tratar otras cuestiones de interés común (Decreto 80/2003, de 27 de junio, por el que se crea y regula la Comisión de Secretarios Autónomos y Subsecretarios).



Con arreglo a las normas preparatorias de los trabajos del Consejo<sup>19</sup>, esos asuntos no pueden ser objeto de inclusión dentro del orden del día del Consejo de Gobierno, en el denominado Índice A (asuntos informados favorablemente por la CSGT), debido a que, teniendo una naturaleza jurídica que exige su valoración por parte de la CSGT, no se hubiera sometido a ésta.

Tampoco se podría incluir en el que se ha denominado como Índice C (asuntos que no se informan por la CSGT), debido a que en este, se incorporan, solamente, aquéllos que no requieren una valoración jurídica previa por parte de este órgano colegiado (nombramientos y ceses, puestas en conocimiento del Consejo de Gobierno).

Por tanto, la única opción viable sería prever su aprobación por el Consejo de Gobierno fuera del orden del día. Al respecto, en la regla octava de las Normas reguladoras del funcionamiento del Consejo de Gobierno, se recoge que *“la consideración por el Consejo de Gobierno de asuntos no incluidos en el orden del día de la reunión a que se refieren las Normas III, 23 y 24 de las aprobadas por Acuerdo de 29 de octubre de 1982, estará reducida a los asuntos de estricta urgencia, la cual habrá de ser suficientemente razonada en el documento de explicación de la propuesta, con la firma del respectivo secretario técnico”*.

Se pone de manifiesto, pues, la excepcionalidad de estos supuestos, que en todo caso deberán ser suficientemente motivados, constando tal motivación en el expediente y debiendo encuadrarse en alguno de los dos siguientes (Norma III, 22, 23 y 24 de las Normas reguladoras):

a) Que la resolución no pueda demorarse por exigencias de plazo de preceptiva observancia.

b) Que su resolución no pueda demorarse a la inmediata [siguiente] reunión del Consejo de Gobierno, sin evidente y grave perjuicio para los

---

<sup>19</sup> El artículo 26.2 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias dice así: *“El Consejo establecerá las normas internas que se precisen para el buen orden de sus trabajos”*. El adjetivo *“internas”* que califica las normas en cuestión debe entenderse rectamente en el sentido de que se refiere a normas *domésticas* u *organizativas* o de *régimen interior* que disciplinan el correcto y eficaz funcionamiento de las labores preparatorias de las decisiones administrativas del Consejo; no así que se deba tratar de normas inéditas –menos aún en una realidad social, que habremos de tener en cuenta por mor del artículo 3.1 del Código Civil, fuertemente demandante de transparencia– pues su contenido, los extremos a regular, parece que vaya más allá de las meras instrucciones u órdenes de servicio.



derechos o intereses de la Administración del Principado de Asturias o de los administrados.

Dicha excepcionalidad debe ser, por tanto, justificada debidamente en el expediente, considerándose, sin embargo, que no habría incumplimiento normativo que diera lugar a la posible anulación de la disposición (por el mero hecho de que no existe norma).

Esta motivación sería un requisito que debería cumplirse por razones de seguridad jurídica, de tal modo que, para evitar la perversión del funcionamiento del Consejo de Gobierno, se debería incorporar un informe justificativo de los motivos que llevan a la aprobación de una disposición de carácter general por el Consejo de Gobierno, sin haber sido objeto de informe jurídico previo de la CSGT.

Todo ello, sin perjuicio de que la vía óptima –aunque a día de hoy continúe siendo un problema de *lege ferenda* no obstante el tiempo transcurrido– sería la modificación de la Ley de 1984, a efectos de incorporar la previsión de la CSGT y su posterior desarrollo reglamentario. Sólo de este modo –a través de una norma publicada en los diarios oficiales correspondientes objeto de conocimiento por parte de todos los destinatarios, tanto Administración como ciudadanos– puede quedar totalmente garantizada la seguridad jurídica en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y, por tanto, en el ordenamiento jurídico asturiano.<sup>20</sup>

### 3.5.2. Dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, regula los asuntos que preceptivamente deberán ser sometidos a dictamen del Consejo Consultivo. De acuerdo con las competencias que ejercen las Consejerías y en relación con la elaboración de disposiciones generales son de interés los párrafos b), d), y e):

*“b) Proyectos de decretos legislativos.*

---

<sup>20</sup> *“Por definición la intervención de la referida Comisión de Secretarios Generales en atención a lo previsto en el art. 17.4 del indicado Decreto [Decreto 111/1984, de 25 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de la Xunta de Galicia] supone el conocimiento por éstos de aquel Proyecto con anterioridad a la reunión del Consello”.* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) número 525/2000, de 8 junio (Aranzadi RJCA\2000\26479).



d) *Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo.*

e) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.*

El dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17. a) de la Ley del Consejo lo solicitará el Presidente del Principado. A tal fin el titular de la Consejería remitirá a la Presidencia del Principado el expediente completo junto a la solicitud de su remisión al Consejo.

En cuanto a los efectos del dictamen ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Artículo 19.—Emisión de dictámenes :

*“2. El Consejo Consultivo del Principado de Asturias deberá emitir los informes o dictámenes que le sean recabados en el plazo que establezca la normativa en que se prevea la emisión de dictamen y, en su defecto, de treinta días hábiles a contar desde la entrada del expediente completo en el Registro del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.*

*3. Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles.*

*4. Cuando el dictamen sea preceptivo y el Consejo Consultivo, disponiendo en su integridad de toda la documentación necesaria, no lo emita en los plazos establecidos en esta Ley, no podrá continuar el procedimiento en tanto el dictamen no sea emitido, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial a que hubiere lugar en los términos previstos en la legislación vigente como consecuencia de la pasividad o las dilaciones del Consejo en el cumplimiento de su función.*

*5. En los supuestos en los que el dictamen tenga carácter facultativo y hayan transcurrido los plazos establecidos para su emisión sin haberse evacuado, se entenderá cumplido el trámite”.*

En este sentido, una mayoritaria corriente jurisprudencial estima que no es necesario el dictamen en el caso de las disposiciones reglamentarias de carácter organizativo ni tampoco en relación con los reglamentos que desarrollen lo establecido en otros reglamentos, ya se trate de decretos que desarrollen otros decretos o de de ordenes (en nuestro caso resoluciones que tengan carácter reglamentario), que desarrollen decretos. Sí será necesario el dictamen, por el contrario, en el caso –por lo demás verdaderamente excepcional– de resoluciones reglamentarias que desarrollen directamente lo dispuesto en una Ley.

En el primer supuesto deberá examinarse por la Secretaría General Técnica si la disposición tiene una carácter exclusivamente organizativo o bien despliega sus efectos *ad extra*, esto es, si tiene efectos frente a terceros, en cuyo caso el reglamento dejaría de ser organizativo (véase al efecto Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2008, índice CENDOJ 28079130042008100549):

*«1.- Carácter de reglamento ejecutivo o jurídico y no meramente de organización o interno: si bien la nominación como protocolo de intervención y algunos apartados parecerían indicar que estamos ante un*

*Reglamento de organización, en ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración estatal, lo cierto es que hay aspectos esenciales del mismo que afectan directamente a los ciudadanos y al conjunto de las Administraciones Públicas, especialmente a las autonómicas. Ello se advierte singularmente en los apartados tercero, párrafo 4º (que exige que un representante de la UME forme parte de la dirección de emergencias en planes cuya elaboración, aprobación, activación y dirección corresponde a la Comunidad Autónoma en muchos casos); en el apartado quinto (que faculta a la UME para proceder a requisas, ordenes generales y particulares a los ciudadanos, etc...); el apartado sexto (que determina los sujetos responsables por los daños ocasionados por la UME en su actuación, exonerando de responsabilidad civil o administrativa al Estado y atribuyéndosela a terceros); el apartado octavo (que atribuye a los miembros de la UME la cualidad de agentes de la autoridad, lo cual tiene efectos a terceros, dado que implica dotarles de una protección penal especial extendiendo el tipo penal de los delitos de desobediencia y atentado). Es decir, la parte más sustanciosa del Protocolo afecta directamente a personas e instituciones ajenas a la propia Administración autora del mismo, pretendiendo imponerse como norma jurídica de obligado cumplimiento con clara proyección *ad extra*.*

*2.- Infracción del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. Asentado el dato de que el Protocolo a examen excede de lo meramente organizativo para resultar una disposición de carácter general con proyección hacia el exterior, se puede afirmar que en la elaboración del mismo se ha prescindido de trámites esenciales y preceptivos, como son, el informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, la audiencia a las Comunidades Autónomas (que puede darse en el seno de dicha Comisión donde están representados) y el dictamen del Consejo de Estado. El informe preceptivo de la Comisión Nacional de Protección Civil que se ha omitido era, a juicio de dicha parte, esencial para la elección correcta de la decisión, ya que la*

regulación propuesta incidía notoriamente en el sistema de protección civil vigente, que pivota fundamentalmente en la planificación autonómica, pero además tal omisión implica el incumplimiento de un trámite preceptivo, ya que conforme al art. 17 de la LPC y artículos concordantes de la normativa reglamentaria que regula la composición y funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil, este órgano debe “informar las disposiciones y normas reglamentarias que, por afectar a la seguridad de las personas o bienes, tengan relación con la Protección Civil (art. 17.2.f) LPC). No hay duda de que la disposición reglamentaria a examen se incardina dentro de la protección civil, como hemos tenido ocasión de examinar. Tampoco hay duda de que en dicha disposición se regula aspectos que afectan directamente no sólo a la intervención, sino igualmente a la planificación de la protección civil, que es la que determina la estructura y dirección de la emergencia, y que pivota sobre normas reglamentarias como la Norma Básica de Protección Civil, las Directrices Básicas estatales y un conjunto de planes estatales y autonómicos, que, a tenor de la disposición derogatoria del Real Decreto a examen, podrían haberse modificado sobrevenidamente en aspectos tales como la dirección y coordinación de la intervención en emergencias caso de actuar la UME. Debe considerarse que la capacidad para homologar los planes de protección civil cuyo ámbito no sea infraautonómico corresponde a la Comisión Nacional de Protección Civil, así como homologar las modificaciones de dichos planes. Igualmente se atribuye a las autoridades de protección civil autonómicas la responsabilidad por los daños causados por los miembros de la UME, cuando aquellas ejerzan competencia sobre la emergencia. Por todo ello, al no haber recabado informe de la Comisión Nacional de Protección Civil se ha omitido un trámite esencial, lo que, en aplicación del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es causa de la nulidad radical de las Disposiciones administrativas estudiadas. Dicho informe podía haber suplido la audiencia a las Comunidades Autónomas afectadas, pero tampoco se les dio a conocer el texto del borrador del Real Decreto a estudio, como hubiera sido obligado. Por otro lado se advierte la ausencia de dictamen del Consejo de Estado. Como hemos advertido no se puede escudar la omisión de dicho trámite en la apariencia de reglamento organizativo de la norma en cuestión, puesto que, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr. STC 18/1982) y el Tribunal Supremo, (STS de 14-10-1997 RJ 7213), incluso los reglamentos que aparentemente no tienen otro que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse pueden afectar a derechos de los

ciudadanos o de terceras partes, y en tal caso sería requerible el procedimiento ordinario de elaboración de reglamentos ejecutivos. En el caso que nos ocupa, debemos reiterar que el contenido regulado excede de lo meramente organizativo y que se trata en esencia de un reglamento ejecutivo que desarrolla e implementa de un modo directo aspectos regulados en la LODN y la LPC, tales como la determinación de las misiones y operaciones propias de las Fuerzas Armadas en cuestiones de Protección Civil (arts 15 y 16 LOPD en relación con el art. 2.3 LPC), desarrolla directamente el art 4.7 de la LPC en el apartado quinto del protocolo (requisas, prestaciones personales y materiales); delimitan el régimen de responsabilidad civil y administrativa de las fuerzas armadas operaciones de protección civil; o confiere a los miembros de la UME la protección penal y el estatus propio de los agentes de seguridad. Todo ello habiendo omitido el dictamen del Consejo de Estado, que resulta preceptivo conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Consejo de Estado y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que vicia de nulidad radical el Real Decreto a examen».

Debe señalarse que los dictámenes del Consejo Consultivo tienen carácter final, y los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones Públicas (artículo 4 del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias), por ello se recabará el dictamen una vez que el expediente esté completo, tras el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos e inmediatamente antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Sobre este particular resulta de interés la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 116/2012, de 10 de febrero de 2012 (índice CENDOJ 02003330022012100152). En el recurso examinado por la Sala, "la Administración está conforme con la afirmación de que, legalmente, no cabe que tras la emisión del dictamen del Consejo Consultivo se emita informe alguno; y también está de acuerdo con que constan emitidos no ya dos, sino hasta tres informes posteriores: uno de 29 de noviembre, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios; otro de 10 de diciembre, de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas y otro de la misma fecha, nuevamente del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios [...] Si la Ley prohíbe todo informe jurídico posterior al del Consejo Consultivo es porque éste es el supremo y último órgano consultor, y no el Director General de la Función Pública, que





*no es quien para aceptar o rechazar nada ni para manifestar sus opiniones sobre el dictamen de aquél Consejo asesor, correspondiendo esta función únicamente al Consejo de Gobierno mismo, aceptando o rechazando las recomendaciones del Consejo Consultivo [...] "*

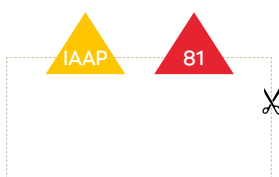
*"Las alteraciones del texto no fueron realizadas por el Consejo de Gobierno, sino que la maquinaria administrativa alteró el documento incluso antes de que fuera sometido a dicho órgano ; con lo cual el desprecio de aquéllos órganos administrativos por las normas y por la dignidad de las instituciones implicadas en la tramitación no sólo se habría referido al Consejo Consultivo, sino también al propio Consejo de Gobierno, que ve cómo se le escamotea el texto original, se lo altera, se lo modifica, y, o bien el Consejo acepta –indebidamente– las alteraciones, o bien –y no sabemos qué es peor– ni siquiera se apercibe de ellas antes de remitir el texto a las Cortes".*

Obviamente, el dictamen del órgano consultivo no es vinculante, de modo que el órgano decisorio, en cuanto destinatario último del dictamen, podrá apartarse del criterio recomendado siempre que lo haga de manera motivada. Sobre este particular, se reproducen a continuación algunos párrafos muy ilustrativos del dictamen 140/2005, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia<sup>21</sup>:

*Así pues, la Administración "no viene vinculada por el sentido del Dictamen [...], pues puede decidir en contra de lo dictaminado, aunque para ello debe cumplir dos requisitos: uno de orden formal y otro sustantivo-material. El primero es consignar en la resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial la fórmula "oído el Consejo Jurídico"; la segunda, el deber de motivar su apartamiento del Dictamen. Respecto a esta exigencia, el artículo 54.1, c) LPAC establece que serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, entre otros, los actos que se separen del dictamen de los órganos consultivos. La motivación no puede limitarse a declarar la posibilidad de separarse del Dictamen, sino que ha de aportar fundamentos de derecho atinentes al fondo de la cuestión debatida. Y ello, porque la intervención en el procedimiento de un órgano como el Consejo Jurídico, calificado por su norma de creación como superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administra-*

---

<sup>21</sup> (el texto completo puede consultarse en [http://www.carm.es/knosys/Scripts/know3.exe/knosys/cjrmweb/texto.htm?NDoc=&Consulta=%2EEN+TIPO\\_DICTAMEN+%2813+RESOLUCION+DE+REPAROS+DE+INTERV++QUE+DECIDE+CONSEJO+G++%29&Pos=7&IP=0&IC=1](http://www.carm.es/knosys/Scripts/know3.exe/knosys/cjrmweb/texto.htm?NDoc=&Consulta=%2EEN+TIPO_DICTAMEN+%2813+RESOLUCION+DE+REPAROS+DE+INTERV++QUE+DECIDE+CONSEJO+G++%29&Pos=7&IP=0&IC=1) )



*ción (art. 1.1 LCJ), que emite dictámenes de carácter exclusivamente jurídico (art. 2.3 LCJ), los cuales se fundamentan en la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico (art. 2.1 LCJ), responde a la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad (primer párrafo de la Exposición de Motivos de la LCJ), para lo que el Consejo Jurídico coadyuva con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho. **Tras su Dictamen, los términos del debate jurídico que se dirige a la adopción de la resolución correspondiente quedan prácticamente cerrados y establecidos, pues es el último trámite que precede de manera inmediata a la resolución,** vetando la Ley de creación del Órgano que el correspondiente asunto sea sometido a otros órganos (art. 2.3 LCJ), pero no que aquel que ha de adoptar la resolución pueda, y deba, argumentar en contra del Dictamen si pretende separarse del mismo. La ausencia de motivación en este supuesto aboca a la arbitrariedad del acto, proscrita por el artículo 9.3 CE. Para llegar a tan extrema calificación ha de tenerse en cuenta que solicitado y emitido el Dictamen, éste se incorpora al expediente administrativo y, en consecuencia, ha de ser tomado en consideración en el proceso lógico-jurídico de la toma de decisión que lleva a la adopción del acto administrativo que resuelve el procedimiento. La ponderación que el órgano decisor efectúa del Dictamen ha de incorporarse a la motivación, debiendo explicitar, siquiera sea de forma sucinta, las razones o criterios que le llevan a apartarse del ofrecido por el órgano consultivo. Y es que la motivación ha de ser congruente con el contenido del expediente, de forma que al efectuarla habrá de tomar siempre como referencia el contenido de aquél, exteriorizando los criterios de ponderación de todos los elementos en él contenidos, especialmente de un trámite tan cualificado como el Dictamen preceptivo del superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma a la que pertenece. Además de congruente, en el sentido expuesto, la motivación ha de ser suficientemente explicativa de las razones que fundamentan la decisión adoptada, por lo que su extensión dependerá de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione, o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2001)”.*

En definitiva se concluye que la separación del criterio del Consejo Consultivo exige una motivación específica y el hecho de que no pueda informar



ningún órgano con posterioridad al Consejo Consultivo no puede ser una excusa válida para no hacerlo.

Acreditada la necesidad de motivar la separación del criterio del órgano consultivo, el siguiente paso será determinar cómo se instrumenta esa motivación si no son posibles informes posteriores.

El Dictamen anteriormente transcrito nos ofrece una pista cuando dice: *“tras su Dictamen, los términos del debate jurídico que se dirige a la adopción de la resolución correspondiente quedan prácticamente cerrados y establecidos, pues es el último trámite que precede de manera inmediata a la resolución, vetando la Ley de creación del Órgano que el correspondiente asunto sea sometido a otros órganos (art. 2.3 LCJ), pero no que aquel que ha de adoptar la resolución pueda, y deba, argumentar en contra del Dictamen si pretende separarse del mismo”*.

En conclusión, en el caso de un acto administrativo que deba dictar el titular de una Consejería será el Consejo de Gobierno en su acuerdo al “proveer” (artículo 3.5 de la Ley del Consejo Consultivo del Principado de Asturias) quien motive las razones que justifican separarse del criterio y, con posterioridad, el titular de la Consejería en su Resolución.

La cuestión, sin embargo, resulta diferente en los casos de las disposiciones de carácter general, dado que el órgano que aprueba la norma es el propio Consejo de Gobierno ya que, si bien la exposición de motivos o el preámbulo podrían ser un lugar adecuado para ello, resulta posible que en la práctica se trate de obviar esta solución, por la publicidad que naturalmente conlleva.

Frente a lo anterior también sería posible la alternativa de que el pronunciamiento del Consejo de Gobierno disintiendo se realice como un acto administrativo (un acuerdo) independiente, previo o simultáneo a la aprobación de la disposición de carácter general.

En relación con los pasos siguientes al dictamen del Consejo Consultivo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. El informe del Consejo Consultivo será por fuerza el último, sin posibilidad de incluir en el expediente nuevos informes de cualquier naturaleza.

2. El Consejo de Gobierno tiene la opción de no asumir las recomendaciones del Consejo Consultivo, en cuyo caso el texto aprobado sería similar al texto remitido al Consultivo; ello no obstante, deberá motivarse específicamente la necesidad o conveniencia de apartarse de lo recomendado por el Consultivo, como se ha expuesto previamente.

3. También puede el Consejo de Gobierno asumir las observaciones del Consultivo en todo o en parte, esto dará lugar a los siguientes problemas:

1º) ¿Cómo se formalizan las observaciones del Consultivo en el texto sometido finalmente a la aprobación por el Consejo de Gobierno dado que, como se ha expuesto reiteradamente, no cabe interferencia de ningún otro órgano entre el informe del Consultivo y la decisión final del Consejo de Gobierno?

A este respecto puede entenderse que, dado que el dictamen del Consultivo no lo solicita el Consejo de Gobierno sino el Presidente a instancia de un Consejero, que es quien tiene la competencia para tramitar el proyecto de reglamento, el susodicho dictamen es devuelto a la Consejería de tramitación, y es el Consejero competente por razón de la materia quien formalmente presentará el proyecto de disposición general al Consejo de Gobierno, por tanto el Consejero competente por razón de la materia, el que promueve el proyecto de reglamento, quien asume formalmente la labor de adecuar el texto a las observaciones del Consejo Consultivo. A este respecto es significativa la fórmula que emplea el Consejo de Estado, por ejemplo en su dictamen 359/2014:

*“Es de dictamen: que, una vez consideradas las observaciones que se contienen en el cuerpo de este dictamen, puede VE someter al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto por el que se regula la comercialización de determinados medios de defensa fitosanitaria, y el dictamen se remite al Ministro”.*

2º) ¿Qué alcance pueden tener las modificaciones introducidas a instancia del Consejo Consultivo?, y ¿qué efectos tienen las mismas? esto es, ¿la introducción de cambios exige una nueva solicitud de dictamen?, a este respecto el criterio del Tribunal Supremo parece indicar que la necesidad de acudir a un ulterior dictamen complementario se limita a los casos en que la modificación operada sea sustancial y trascendente, trascendencia que ha de apreciarse en relación con el sentido y alcance de la norma a dictaminar, o lo que es lo mismo el criterio será el que considere el juzgador; por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 26 de julio de 2000, ante la impugnación de un decreto porque tras pasar por el Consejo Consultivo se había introducido un párrafo nuevo, falla que «no cabe concluir que al Consejo Jurídico se le haya sustraído la posibilidad de emitir su opinión acerca de dicho particular, pues es precisamente la observación expuesta por el mismo a la disposición transitoria séptima la que dio pie a la administración para introducir la referida modificación ahora impugnada».



Por el contrario la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009 confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y declara la nulidad del decreto impugnado al que tras informe del Consejo consultivo fue modificado y vuelto a tramitar, introduciendo nuevos informes económicos, y de otros órganos.

Es evidente que entre estos dos supuestos tan extremos cabe una mutiplicidad de soluciones. Habrá que estar a cada caso concreto y extremar el rigor formal en la tramitación, dado que, como es sabido **la falta de dictamen del Consejo consultivo en los casos en los que sea preceptivo implica con carácter general la nulidad de pleno derecho de la disposición.**







## 4. APROBACIÓN

Una vez completada la tramitación del proyecto de disposición general, deberá ser sometido a su aprobación por el órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995.

En función de cuál sea el citado órgano se pueden distinguir los siguientes supuestos:

Si el órgano competente es el titular de la Consejería, procederá a dictar la Resolución sin más trámite, ordenando su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, como luego se dirá.

Si la competencia reside en el Consejo de Gobierno, el artículo 34 de la Ley 2/1995 introduce un nuevo trámite: los proyectos deberán ser remitidos a los titulares de las demás Consejerías por un plazo de ocho días al objeto de que puedan formular las observaciones que consideren oportunas.

Y es que, como ha dicho el Tribunal Supremo<sup>22</sup>, *"...siendo en efecto, el desarrollo "ejecutivo" de la Ley una labor que requiere de la integración multidisciplinar de las diferentes áreas de la Administración en un enfoque unitario, su aprobación solo puede hacerse con plenitud de conocimiento y garantías en el Consejo de Ministros, donde convergen las diferentes perspectivas sectoriales en una unidad de análisis y decisión..."*. Nada extraordinario debe apreciarse, por tanto, en que previamente a su elevación al órgano colegiado que es el Consejo puedan formularse observaciones por los Consejeros individualmente considerados, de modo que su análisis previo a la reunión del Consejo permita obtener un producto normativo final más ponderado.

Este trámite que parece dirigido al titular de la Consejería, con el objeto de preparar las deliberaciones del Consejo de Gobierno, ha devenido en la práctica en un trámite general de observaciones de los distintos órganos de las Consejerías, si bien es usual que procedan básicamente de las distintas Secretarías Generales Técnicas, habida cuenta que con arreglo al artículo 10.3 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, *"a las Secretarías Generales Técnicas, directamente dependientes de los titulares de las Consejerías, les corresponde el desarrollo de funciones de asesoramiento, estudio, producción normativa y dirección de los servicios comunes de la Consejería respectiva"*.

---

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 5ª, de 4 de noviembre de 2011 (RC 6062/2010)





De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 *in fine* puede ser obviado o reducido por razones de urgencia, apreciada por el Consejo de Gobierno. Esta excepción presenta un evidente problema, esto es, el Consejo como tal únicamente accede al proyecto cuando procede a su estudio y en su caso aprobación, no antes, por lo que resulta difícil aventurar en qué momento puede apreciar la urgencia, a salvo de que en una sesión la aprecie y en otra ulterior proceda a la aprobación, solución que resulta incompatible *prima facie* con la necesidad de abreviar u omitir el trámite. Aún así, el escaso margen de ahorro de tiempo –cuatro días u ocho, según el caso– frente cómputo total del procedimiento completo que, por su propia naturaleza, ha de requerir el cabal ejercicio de la potestad reglamentaria, inclina a pensar que habrán de ser contados y excepcionales los supuestos en los que se pueda recurrir válidamente a este mecanismo, máxime si se tiene en cuenta que, como toda excepción frente a la regla general, su utilización habrá de ser objeto de interpretación restrictiva, amén de suficientemente motivada.

Con todo, parece que la iniciativa para reducir u omitir el trámite de observaciones de los titulares de las demás Consejerías, cuando proceda, corresponde al proponente de la disposición general, pudiendo entenderse que el Consejo aprecia la urgencia si efectivamente aprueba el proyecto –y con ello el expediente en su conjunto– en los términos y plazos en que le sea propuesto.

Una vez aprobada la disposición general, si tiene carácter reglamentario habrá de ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 1/1985, de 4 de junio, Reguladora de la Publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado.

Los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno adoptarán forma de Decreto y ordenará su publicación el Consejero de la Presidencia, por su parte las normas reglamentarias de los Consejeros se insertarán en el Boletín por orden del titular de la Consejería.

En cuanto a los anteproyectos de ley, una vez aprobados por el Consejo de Gobierno pasarán a ser proyectos de ley y deberán ser remitidos a la Junta General del Principado de Asturias para su tramitación de conformidad con el Reglamento de la Cámara.







## **5. RELACIÓN DE INFORMES DE CARÁCTER SECTORIAL**

## 5.1. En materia de administración local/régimen local

### 5.1.1. Informe de la Comisión de Administración Local

Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local.

Artículo 2. Funciones.  
(...)

2. Serán cometidos específicos de la **Comisión Asturiana de Administración Local**:

a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local.

(...)

### 5.1.2. Informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales

Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

Artículo 13. Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

La Comisión de Coordinación de las Policías Locales es el máximo órgano deliberante y de participación en materia de coordinación de policías locales, que se adscribe a la Consejería competente en la materia.

Artículo 16. Funciones de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

Son funciones de la **Comisión de Coordinación de las Policías Locales** las siguientes:

a) Emitir informe preceptivo sobre las normas-marco que se dicten en desarrollo de esta ley.

d) Emitir informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general relacionadas con la coordinación de policías locales que se elaboren por los distintos órganos de la Administración del Principado de Asturias, así como los proyectos de reglamento que se promuevan por las corporaciones locales.

(...)



### 5.1.3. Informe de los Ayuntamientos

Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de Comarcas en el Principado de Asturias.

Disposición final segunda.

Todo proyecto de reforma de esta Ley será sometido a informe de todos los Ayuntamientos asturianos a fin de que se pronuncien sobre el mismo.

Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural.

Disposición final segunda.

Todo anteproyecto de reforma de la presente Ley se someterá a informe de todos los Ayuntamientos asturianos a fin de que se pronuncien sobre el mismo.

## 5.2. En materia de función pública

### 5.2.1. Informe de la comisión superior de personal

Decreto 69/1992, de 29 de octubre, por el que se determinan la composición y funciones de la Comisión Superior de Personal, modificado por Decreto 74/2008, por Decreto 3/2010, de 13 de enero y por Decreto 166/2011, de 19 de agosto.

Artículo 33. Serán funciones de la **Comisión Superior de Personal**: (...)

b) En materia de asesoramiento, emitir informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general en la materia de función pública (...).

Este informe se solicitará por medio de la Dirección General competente en materia de función pública.

## 5.3. En materia de informática

### 5.3.1. Informe de la Comité de Informática

Se deriva de lo dispuesto en el artículo del Decreto 40/1998, de 2 de julio, de creación del Comité de informática. De acuerdo con el cual:

Decreto 40/1998, de 2 de julio, de creación del Comité de Informática.



Artículo 2. Funciones.

El Comité de Informática ejercerá las siguientes funciones:

1. Funciones de informe:

(...)

d) Informar los proyectos de disposiciones de carácter general, instrucciones y órdenes de servicio emanadas de los órganos de la Administración del Principado de Asturias que incidan en los sistemas de información.

En el ámbito de las consejerías puede tener incidencia en materias relativas a la aprobación de ficheros de datos de carácter personal, que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal deben de ser aprobados por disposición de carácter general, o a la aprobación de determinadas aplicaciones informáticas con incidencia frente a terceros.

## 5.4. En materia de seguridad pública y espectáculos

Además del ya citado informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, deben tenerse en cuenta:

### 5.4.1. Informe del Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Artículo 46. Naturaleza.

Se crea el **Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas** del Principado de Asturias como órgano de coordinación, colaboración, consulta y asesoramiento de las Administraciones Públicas competentes en las materias reguladas en esta Ley, adscrito a la Consejería competente en materia de seguridad pública.

Artículo 47. Funciones.

Al Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)



b) Emitir dictamen con carácter preceptivo y no vinculante sobre:  
Proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo y aplicación de la presente ley por la Administración del Principado de Asturias.

(...)

#### 5.4.2. Informe del Consejo de Juego del Principado de Asturias

Ley 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas.

Artículo 15. Consejo del Juego del Principado de Asturias.

1. El Consejo del Juego del Principado de Asturias se configura como órgano consultivo de estudio y asesoramiento en materia de casinos, juegos y apuestas. Estará presidido por el Consejero competente en materia de casinos, juegos y apuestas.

(...)

3. Corresponden al Consejo del Juego del Principado de Asturias las siguientes funciones:

a) Informar las disposiciones de carácter general en la materia cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno.

(...)

#### 5.4.3. Informe de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias.

Ley 9/2001, de 15 de octubre, de creación de la entidad pública «Bomberos del Principado de Asturias».

Artículo 18. El Consejo del Fuego del Principado de Asturias.

Las funciones consultivas, deliberantes y de participación en materia de extinción de incendios y de salvamentos, se realizarán por el Consejo del Fuego del Principado de Asturias, que quedará adscrito a la Consejería competente en materia de extinción de incendios y de salvamentos.

Artículo 19. Funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias.

Son funciones del **Consejo del Fuego del Principado de Asturias** las siguientes:

a) Informar los proyectos de las disposiciones generales que regulen actividades que generen riesgos, especialmente de incendios.



(...)

c) Informar los proyectos de reglamento de desarrollo de la presente Ley.

Con posterioridad, la disposición adicional segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de medidas de reestructuración del sector público autonómico, establece que *1. Las funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias pasarán a ser asumidas por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias. 2. En el plazo de seis meses desde la publicación de la presente Ley, el Consejo de Gobierno adecuará a la misma el Decreto regulador de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias que deberá incluir, entre otras, las siguientes funciones:*

*a) Informar los proyectos de las disposiciones generales que regulen actividades que generen riesgos, especialmente de incendios.*

[...]

*c) Informar los proyectos de reglamento de desarrollo que afecten a los servicios de prevención y extinción de incendios”.*

La referida adecuación reglamentaria se ha producido por Decreto 42/2014, de 14 de mayo, por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias. Por tanto, las menciones normativas referidas al “Consejo del Fuego del Principado de Asturias” deben entenderse hechas a la “Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias”.

## 5.5. En materia de hacienda y economía

### 5.5.1 Informe de la Consejería de Hacienda para establecer por ley los límites y fines del endeudamiento del Principado de Asturias

Texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio

Artículo 47. Endeudamiento del sector público autonómico.

(...).

3. Los límites de cuantía del endeudamiento y sus fines deberán ser autorizados por ley. En todo caso, será requisito imprescindible para su concertación informe favorable de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria.





## 5.5.2. Informe del Consejo Económico y Social

Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social.

Artículo 3. Funciones.

1. Corresponden al **Consejo Económico y Social del Principado de Asturias** las siguientes funciones:

a) Emitir dictamen con carácter preceptivo y no vinculante sobre:

1.ª Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto que regulen materias socioeconómicas y laborales que sean competencia de la Comunidad Autónoma, salvo el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias.

2.ª Anteproyectos de Ley que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo Económico y Social y Proyectos de Decretos que las desarrollen.

(...)

c) Conocer y valorar el proyecto de Ley de presupuestos generales del Principado de Asturias que le será remitido por el Consejo de Gobierno simultáneamente a su presentación ante la Junta General del Principado de Asturias.

El parecer emitido será enviado a la Junta General por conducto del Consejo de Gobierno.

Los dictámenes requeridos al Consejo Económico y Social habrán de ser evacuados en el plazo que se fije en la resolución de remisión del expediente o en la solicitud de consulta. Dicho plazo no será inferior a un mes, transcurrido el cual sin que se produzca la emisión del mismo, el dictamen se entenderá evacuado, sin perjuicio de la posible incorporación posterior al expediente.

En todo caso, se establecerá también un procedimiento de urgencia para la emisión de los dictámenes, con una duración no superior a quince días, para los supuestos en que se solicitara su aplicación.

El dictamen del CES se solicitará por la SGT en el caso de anteproyectos de ley y proyectos de Decreto que no hayan de ser informados por el Consejo Consultivo, en el momento previo a la remisión del expediente a la Comisión de Secretarios Generales técnicos.

La tramitación del proyecto de ley de presupuestos tiene un carácter singular, dado que el informe del CES será recabado una vez que el proyecto sea aprobado por el Consejo de Gobierno y será remitido por el Consejo



de Gobierno a la Junta junto con el proyecto de Ley de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) de la Ley del Principado de Asturias 2/2001.

*“Conocer y valorar el proyecto de Ley de presupuestos generales del Principado de Asturias que le será remitido por el Consejo de Gobierno simultáneamente a su presentación ante la Junta General del Principado de Asturias.*

*El parecer emitido será enviado a la Junta General por conducto del Consejo de Gobierno.”*

### 5.5.3 Informe del Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias

Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior.

Artículo 13. Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias.

1. El **Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias** es un órgano de asesoramiento y apoyo de la Administración autonómica, adscrito a la Consejería competente en materia de comercio.

2. Serán funciones del citado Consejo, las siguientes:

a) Informar cuantos anteproyectos de leyes, directrices sectoriales, y demás disposiciones, planes o programas de fomento elabore el Gobierno autonómico relacionados con el sector comercial.

(...)

## 5.6 En materia de educación

### 5.6.1. Informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias

Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

Artículo 9. Competencias.

1. El Pleno del **Consejo Escolar del Principado de Asturias** será consultado preceptivamente sobre:

a) Los proyectos de ley que, en materia educativa, el Consejo de Gobierno se proponga elevar a la Junta General del Principado de Asturias para su aprobación.



b) Los proyectos de reglamentos que, en materia educativa, se proponga aprobar el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.  
(...)

## 5.7. En materia de servicios sociales y acción social

### 5.7.1. Informe del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias.

Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales.

Artículo 35. Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias.

1. El Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias se constituye como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

(...)

Artículo 36. Funciones del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias.

Serán funciones del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias:

a) Informar los anteproyectos y proyectos de disposiciones normativas de carácter general que afecten al ámbito de los servicios sociales.

### 5.7.2. Informe del Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras

Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.

Artículo 44. Funciones del Consejo.

1. El Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras tiene funciones, con carácter general, de asesoramiento, información, propuestas de criterios de actuación y fomento de lo dispuesto en la presente Ley, así como de aquellas otras que reglamentariamente se le atribuyan.

2. En concreto, le corresponde:



(...)

c) Emitir informe sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la presente Ley, así como de aquellas disposiciones que se dicten al amparo de la habilitación contemplada en la disposición adicional primera de la presente Ley.

### 5.7.3. Informe del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias

Ley 1/1986, de 31 de marzo, del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias.

Disposición final primera.

Por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o en su caso por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes, **previo informe de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud**, se dictarán las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente Ley.

### 5.7.4. Informe del Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias

Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado.

Artículo 17. Objeto.

Se crea, como órgano de asesoramiento y participación, el **Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias**, adscrito a la Consejería con competencias en materia de asistencia y bienestar social, cuyo objeto será promover y proteger el voluntariado, velar por la coordinación de los programas y la calidad de las prestaciones que ofrece, así como asesorar e informar sobre asuntos relacionados con el desarrollo de lo contemplado en la presente Ley.

Artículo 18. Funciones.

Son funciones del Consejo:

a) Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones normativas de carácter general que afecten directamente al voluntariado. Reglamentariamente se determinarán el plazo y forma de emisión de dicho informe.



## 5.7.5. Informe del Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias

DECRETO 56/2001, de 24 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias.

Artículo 1. Naturaleza y finalidad.

1. Se crea el **Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias** con el fin de instrumentar la participación y la colaboración de las personas mayores en la definición, aplicación, seguimiento de la planificación y ordenación de los servicios para la mejor atención a sus necesidades, así como para la defensa de sus derechos y la promoción de su bienestar.

(...)

Artículo 2. Funciones.

1. Para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo anterior, corresponde al Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias desarrollar las siguientes funciones:

(...)

d) Informar sobre los proyectos de normas que afecten al ámbito de las personas mayores.

(...)

## 5.8. En materia de salud y sanidad

### 5.8.1. Informe de la Junta Rectora es el órgano supremo de dirección del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales

Ley 4/2004, de 30 de noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

Artículo 10. Naturaleza y funciones.

La **Junta Rectora es el órgano supremo de dirección del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales** y como tal le corresponden las siguientes funciones:

(...)

k) Informar con carácter preceptivo los anteproyectos de disposiciones reglamentarias que pudieran afectar a la seguridad y la salud laboral.



### 5.8.2. Informe del Consejo Asesor en materia de drogodependencias del Principado de Asturias

Decreto 79/2006, de 29 de junio, por el que se crea el Consejo Asesor en materia de drogodependencias del Principado de Asturias.

Artículo 1. Objeto.

Se crea el **Consejo Asesor en materia de drogodependencias del Principado de Asturias** como órgano colegiado de carácter consultivo, con el objeto de promover en el mismo la participación de las Administraciones Públicas y de los grupos sociales, profesionales y técnicos relacionados con la prevención, asistencia e integración social de drogodependientes.

(...)

Artículo 3. Funciones.

En el cumplimiento de sus fines, el Consejo Asesor en materia de drogodependencias del Principado de Asturias realizará las siguientes funciones:

a) Emitir informe en relación con:

(...)

- Los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de drogodependencias.

### 5.8.3. Informe de la Comisión de Bioseguridad del Principado de Asturias

Decreto 55/2004, de 18 de junio, por el que se establece la organización y se atribuyen competencias para el ejercicio de las funciones relacionadas con las actuaciones de utilización combinada y de liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente.

Artículo 4. Comisión de Bioseguridad del Principado de Asturias.

1. La Comisión de Bioseguridad del Principado de Asturias es un órgano de asesoramiento y estudio en la materia a la que se refiere el presente Decreto y se adscribe a la Consejería competente en materia de agricultura.

(...)

Artículo 5. Régimen jurídico y funciones.

La Comisión de Bioseguridad del Principado de Asturias ejercerá las siguientes funciones:

(...)



d) Informar con carácter preceptivo todas las disposiciones que se dicten para la aplicación y desarrollo de este Decreto.

#### 5.8.4. Informe de la Comisión Asesora de Bioética

Resolución de 23 de febrero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se regula el funcionamiento de la Comisión Asesora de Bioética del Principado de Asturias. (BOPA núm. 63 de 17-III-2011).

Artículo 1.—Creación y objeto de la Comisión Asesora de Bioética del Principado de Asturias.

1. Adscrita a la Consejería competente en materia de salud y servicios sanitarios se crea la **Comisión Asesora de Bioética del Principado de Asturias** que se configura como un órgano colegiado, independiente y de carácter consultivo que tiene como fin asesorar a la administración sanitaria del Principado de Asturias, a la comunidad científica y a las organizaciones e instituciones sanitarias, tanto de carácter público como privado, en materias relacionadas con las implicaciones éticas y sociales de la biomedicina y ciencias de la salud y como foro de referencia en el debate bioético.

(...)

Artículo 3.—Funciones de la Comisión Asesora de Bioética.

Serán funciones de la Comisión Asesora de Bioética las siguientes:

(...) b) Informar los proyectos y disposiciones de carácter general elaborados por el Principado de Asturias que puedan tener incidencia en el campo de la bioética.

(...)

## 5.9. Otras áreas diversas de actividad

Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

Artículo 8. Naturaleza y funciones.

1. Se crea el **Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias**, adscrito a la Consejería competente en materia de turismo, como órgano de asesoramiento, apoyo y propuesta para los asuntos referidos a la promoción, fomento y desarrollo del turismo.



2. Además de las funciones que reglamentariamente se le atribuyan, el Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias informará, con carácter previo a su aprobación, sobre las disposiciones reglamentarias que se dicten en desarrollo de la presente Ley (...)

Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales.

Artículo 31.

Para el mejor cumplimiento de las finalidades de los parques naturales, y con dependencia de la Consejería de la Presidencia, se constituirán una **Junta** y una Comisión rectora por cada uno de ellos y se designará un conservador en cada caso.

Artículo 32.

1. Las juntas, cuya composición específica y régimen de funcionamiento serán establecidos en la Ley de declaración de cada parque, tendrán las siguientes funciones:

a) **Informar preceptivamente los planes rectores de uso y gestión**, proponiendo, en su caso, las medidas que considere oportunas para la conservación, mejora y conocimiento del parque natural y para el desarrollo económico y social de la zona.

(...)

Decreto 25/2000, de 9 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión Cartográfica del Principado de Asturias.

Artículo 1.- Naturaleza.

La Comisión Cartográfica del Principado de Asturias es un órgano de asesoramiento y apoyo adscrito a la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, con funciones de informe, propuesta y coordinación de la producción cartográfica de la Comunidad Autónoma.

Artículo 2.- Funciones.

Serán funciones de la Comisión Cartográfica del Principado de Asturias las siguientes: (...)

b) Informar preceptivamente los proyectos de disposiciones de la Comunidad Autónoma que afecten a su producción cartográfica básica, derivada o temática y las normas básicas a que debe sujetarse dicha producción.

Decreto 4/1996, de 15 de febrero, por el que se regula la Comisión Regional de Seguridad Minera.

Artículo 1.- Objeto.

El presente Decreto tiene por objeto regular las funciones, composición y funcionamiento de la **Comisión Regional de Seguridad Minera**, como





órgano de asesoramiento y apoyo de la Administración del Principado de Asturias, adscrito a la Consejería de Economía, en materia de seguridad minera.

Artículo 2.- Funciones.

1. Corresponde a la Comisión Regional de Seguridad Minera con carácter preceptivo:

a) Informar los proyectos de disposiciones de carácter general relativos a la seguridad minera, las reglamentaciones y normativas dirigidas a la correcta explotación de las actividades mineras y las instrucciones técnicas que mantengan éstas periódicamente actualizadas, cuya aprobación corresponda a la Administración del Principado de Asturias, formulando en su caso las propuestas alternativas que estime convenientes.

(...)

Oviedo, 30 de junio de 2016









Avenida Julián Clavería, 11  
33006 Oviedo  
Teléfono: 985 10 84 00  
[www.asturias.es/iaap](http://www.asturias.es/iaap)

 @iaapAsturias

 IAAPasturias

 [www.scoop.it/t/iaapasturias1](http://www.scoop.it/t/iaapasturias1)

## PUBLICACIONES DEL IAAP

**Serie A** (Innovación y anticipación: estudios e investigaciones)

1. Catálogo de metodologías

**Serie B** (Orientaciones metodológicas)

1. Guía para tutoría de los cursos de teleformación
2. Manual de navegación para el alumnado de teleformación

**Serie C** (Normativa y procedimientos)

1. Comunicación con el alumnado: catálogo de procedimientos
2. Elaboración de disposiciones de carácter general
3. El procedimiento electrónico

